Niveau(x) d'enseignement : 1 Numéro EDUQ : 9170736
Centre d'intérêt : 120

Champoux-Lesage, Pauline.

Analyse de l'élaboration et de la gestion de la politique éducative à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage / par Pauline Champoux-Lesage. -- Québec : P. Champoux-Lesage, 1986.
vii, 112 f. ; 28 cm.

Titre de la couv. "Projet d'intervention présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique". Bibliogr. : f. 110-112.

Vedette(s)-secondaire(s) : Ecole nationale d'administration publique (Québec)

Descripteur(s) : Difficulté d'apprentissage • Politique gouvernementale • Analyse

Le mandat de ce projet est de faire l'analyse du contenu proprement dit de l'énoncé afin d'en situer les origines, d'en définir le processus d'élaboration et d'en analyser la formulation. Le "design" de la politique comprend à la fois ses objectifs et leur opérationalisation. Par la suite, le modèle de gestion en vigueur pour l'application de cette politique sera mis en lumière: le partage des responsabilités, les outils disponibles, les ressources. L'on s'intéressera aussi aux modifications survenues dans l'environnement et peuvent avoir modifié cette réalité. Dans un premier temps, on exposera donc la problématique entourant l'application de la politique à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Ensuite, le cadre conceptuel qui va soutenir cette analyse sera décrit. Enfin, il sera procédé à l'analyse proprement dite de la conception, de la formulation et de la gestion de cette politique pour en dégager les particularités et en cerner les facteurs explicatifs. Ceci nous permettra d'une part de dégager des commentaires généraux devant guider la conception et l'implantation de politiques de cette envergure, et, d'autre part, de formuler des recommandations concrètes pour consolider l'implantation de la politique de l'adaptation scolaire.

Type de document :

1170736

ENAP-MONTRÉAL
DOCUMENTATION

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

ANALYSE DE L'ÉLABORATION ET DE LA GESTION DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE A L'INTENTION DES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION ET D'APPRENTISSAGE

par

PAULINE CHAMPOUX-LESAGE

LE CENTRE DE DOCUMENTATION E.N.A.P.

1982-1985

(temps partiel)

PROJET D'INTERVENTION PRÉSENTÉ A L'ENAP EN VUE DE L'OBTENTION DE LA MAITRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

QUÉBEC
SEPTEMBRE 1986

INT.
709

SOUTENU
Le 17/09/86 à Québec

9170736

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pas été possible sans la collaboration de plusieurs personnes. Des remerciements particuliers vont à Monsieur Maurice Petry, notre directeur pédagogique, pour son assistance et ses conseils. Ils vont aussi à Monsieur Jacques Babin, directeur de la Direction générale du développement et de la recherche au ministère de l'Éducation qui a accepté de parrainer le projet pour l'organisation.

Ils s'adressent également à Monsieur Maurice Morand, directeur de la Direction générale des programmes au ministère de l'Éducation, qui m'a fourni son appui et des conditions favorables pour mener à bien cette étude.

Je veux aussi souligner de façon particulière la contribution de Madame Louise Daigle, qui m'a aidée dans mes recherches documentaires et qui a participé à la mise en forme du document.

Mon entière gratitude va aux personnes qui ont accepté de répondre patiemment à mes questions au cours des entrevues.

Mes remerciements vont enfin à mon mari pour le soutien logistique dont il m'a assurée dans l'édition du texte.

ENAP-MONTRÉAL
DOCUMENTATION

AVANT-PROPOS

Le projet d'intervention de l'ENAP est une activité obligatoire à l'obtention de la Maîtrise en administration publique. Il est le résultat d'une démarche faite auprès d'une organisation dans le but de faire des recommandations à l'organisme mandataire. La nature de l'étude peut consister en des propositions de résolution de divers problèmes de gestion, en l'analyse d'une politique ou à la mise en oeuvre d'un projet quelconque.

TABLE DES MATIERES

	page
Remerciements	ii
Avant-propos	iii
Table des matières	iv
Liste des tableaux	vi
Résumé des conclusions du projet	vi
1. Introduction	1
1.1. Contexte général	2
1.2. Mandat (objectifs et portée de l'étude)	4
2. Définition du problème	5
3. Cadre conceptuel et méthodologie	10
3.1. Cadre conceptuel	11
3.2. Méthodologie	20
4. Analyse de l'élaboration de la politique	22
4.1. L'environnement	23
4.2. Le processus d'élaboration	26
4.3. Le contenu de la politique	27
4.4. L'analyse de l'élaboration	40
5. Analyse de l'exécution (implantation et gestion)	48
5.1. L'environnement	49
5.1.1. L'évolution de la conjoncture économique	50
5.1.2. L'évolution de l'opinion publique	52
5.1.3. Les changements législatifs	54
5.1.4. Les chevauchements d'autres politiques	5
5.2. Le processus d'implantation	56
5.2.1. Les principaux acteurs participant à l'implantation	58
5.2.2. La structure d'implantation	59
5.2.3. Les points tournants en cours d'implantation	60
5.2.4. Spécification des activités d'implantation	63
5.3. Les extrants de l'implantation	64
5.4. Le processus de gestion	65
5.4.2. L'évolution de la structure de gestion	66

page

5.4.2.1. La coordination entre les unités centrales et les directions régionales 66

5.4.2.2. Le partage des pouvoirs entre le Ministère et les commissions scolaires 68

5.4.2.3. La concertation MEQ-MAS 69

5.4.3. Les points tournants et leur impact 70

5.5. Les extrants de la gestion 72

5.6. Analyse de l'exécution (implantation et gestion) 75

6. Recommandations 83

7. Conclusion 99

Annexes

A. Liste des personnes interviewées 100

B. Organigramme 1978-1979 101

C. Modèle en cascade 102

D. Organigramme 1986 103

E. Application des actions prévues dans la politique pour l'enfance en difficulté 104

Bibliographie 110

LISTE DES TABLEAUX

page

1. Elaboration des politiques, "modèle proposé" 15

2. Implantation/gestion des politiques, modèle adapté de Van Horn et Van Meter 18

3. Tableau-synthèse des événements importants qui ont influencé l'élaboration (1970-1978) 25

4. Tableau-synthèse des caractéristiques de la formulation de la politique 39

5. Tableau-synthèse des événements qui ont influencé l'implantation et la gestion (1979-1986) 57

6. Tableau-synthèse des caractéristiques de l'exécution de la politique 74

RESUME DU PROJET

L'étude de l'élaboration et de la gestion de la politique à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage met en relief un certain nombre de lacunes notamment en regard de la clarté de l'énoncé, de l'opérationalisation des objectifs, de la planification et des mécanismes de coordination. Elle fait ressortir l'influence qu'ont eue d'autres politiques et rappelle les changements qui sont venus modifier l'environnement et, par voie de conséquence, contraindre l'exécution des intentions gouvernementales.

De cette analyse, on dégage des recommandations d'ordre général pour l'élaboration de politiques futures. On suggère une plus grande précision dans la formulation des objectifs opérationnels afin de pouvoir mesurer l'impact des politiques que l'on énonce. On propose la mise en place d'une structure de coordination ministérielle formelle sous la gouverne d'un fonctionnaire de haut niveau pour toute politique d'envergure et on recommande d'apporter une attention particulière à l'implantation et à la gestion des politiques en assurant un véritable contrôle d'opportunité et d'efficacité.

En vue d'améliorer la situation dénoncée à l'endroit de la politique de l'adaptation scolaire, on suggère des actions pour clarifier le discours ministériel, pour tenir compte des clientèles qui n'étaient pas prises en compte dans la politique, pour informer les différents partenaires, pour coordonner le développement des services et pour évaluer la pertinence et les résultats des orientations gouvernementales.

1.INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE GÉNÉRAL

Le ministère de l'Education du Québec est un organisme central qui a pour mandat d'assurer les grands encadrements du système d'éducation du Québec. A cette fin, il prescrit le régime pédagogique, il définit les règles budgétaires et il énonce les politiques qui deviennent les règles à suivre par le réseau scolaire.

Depuis sa création en 1964, et en particulier depuis le tournant des années '70, le ministère de l'Éducation a défini de nombreuses orientations pour le milieu scolaire.

Les politiques énoncées ces dix dernières années ont été fort diversifiées et la plus importante est sûrement celle de l'Ecole québécoise[1], qui impose un virage important à tout le réseau scolaire: programmes d'études, nouvelle façon d'envisager l'évaluation, nouvelle orientation en ce qui regarde l'éducation des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage etc.

D'autres politiques viennent expliciter cette "orientation-mère": celles de l'évaluation pédagogique, des milieux économiquement faibles, des services complémentaires pour ne citer que celles-là. D'autres sont encore en voie de consolidation telles celle de la formation professionnelle des jeunes ou celle de la formation des maîtres.

Tous ces changements ne sont pas sans susciter des remous. L'orientation contenue dans le cinquième chapitre de l'Ecole québécoise et qui constitue la politique de l'adaptation scolaire est un de ces changements majeurs et c'est celui qui fera l'objet de notre étude.

---

[1] QUEBEC (Province), Ministère de l'Education (1979). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action.

A l'automne 1978, le ministère de l'Éducation rendait publique sa politique à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage[1] . Cet énoncé était l'aboutissement des travaux du COPEX[2] et le fruit des recommandations recueillies lors de la consultation sur le livre vert concernant l'école québécoise. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette politique s'intègre dans la politique générale devant présider à la consolidation de l'école québécoise.

L'essence de cette politique se retrouve dans la formulation suivante: ASSURER A TOUS LES JEUNES, UNE EDUCATION DE QUALITE , DANS LE CADRE LE PLUS NORMAL POSSIBLE. Comme on peut en juger, le défi est de taille même s'il semble relever d'un choix social opportun pour ne pas dire unanime. Si l'on se dit toujours convaincu du bien-fondé global de cette politique, nombreux sont ceux qui en contestent les modalités d'application.

De l'avis de plusieurs, la pénurie de ressources est la cause première de cette insatisfaction. Mais y aura-t-il jamais assez de ressources pour satisfaire l'ensemble des besoins?

Pour d'autres, c'est le partage des pouvoirs qui est surtout en cause: les commissions scolaires ont trop de latitude et les parents qui doivent se battre n'ont pas de pouvoir décisionnel en regard de l'orientation de leurs jeunes. Est-il possible et souhaitable de changer les règles du jeu?

Pour d'aucuns, les règles administratives en vigueur sont en bonne partie responsables de la situation. Les objectifs pédagogiques et administratifs sont-ils conciliables?

Enfin, certains émettent l'idée que la compréhension de l'Enoncé de politique même n'est pas acquise de façon univoque. Les orientations du MEQ sont-elles claires?

La présente étude a pour objectif, dans un premier temps, de bien cerner la problématique soulevée. Dans le but de trouver des pistes de solution, l'analyse de cette politique s'avère une démarche essentielle. Aussi, s'attardera-t-on plus particulièrement au "design" et à la gestion de la politique de l'adaptation scolaire cherchant ainsi à y découvrir des explications à l'insatisfaction qu'elle suscite.

---

1. QUEBEC (Province), Ministère de l'Education (1978). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action: l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.
2. COPEX: Comité provincial de l'enfance inadaptée, constitué en vertu de l'annexe X du Décret tenant lieu de convention collective en 1972.

1.2. MANDAT (OBJECTIFS ET PORTEE DE L'ETUDE)

Le mandat de ce projet est de faire l'analyse du contenu proprement dit de l'Enoncé afin d'en situer les origines, d'en définir le processus d'élaboration et d'en analyser la formulation. Le "design" de la politique comprend à la fois ses objectifs et leur opérationalisation.

Par la suite, le modèle de gestion en vigueur pour l'application de cette politique sera mis en lumière: le partage des responsabilités, les outils disponibles, les ressources. L'on s'intéressera aussi aux modifications survenues dans l'environnement et pouvant avoir modifié cette réalité.

Dans un premier temps, on exposera donc la problématique entourant l'application de la politique à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

Ensuite, le cadre conceptuel qui va soutenir cette analyse sera décrit.

Enfin, il sera procédé à l'analyse proprement dite de la conception, de la formulation et de la gestion de cette politique pour en dégager les particularités et en cerner les facteurs explicatifs. Ceci nous permettra d'une part de dégager des commentaires généraux devant guider la conception et l'implantation de politiques de cette envergure, et, d'autre part, de formuler des recommandations concrètes pour consolider l'implantation de la politique de l'adaptation scolaire.

2.DEFINITION DU PROBLEME

2. DEFINITION DU PROBLEME

2. DEFINITION DU PROBLEME

Le MEQ fournit les grands encadrements qui orientent l'action du réseau scolaire: politiques générales, règles budgétaires, règles administratives, régime d'étude etc, et c'est à l'intérieur de ces balises qu'oeuvrent les commissions scolaires. Cependant, ces dernières sont des organismes autonomes au plan administratif. Elles ont un pouvoir discrétionnaire important, notamment en ce qui concerne l'organisation scolaire et l'affectation des ressources.

Les orientations préconisées par le ministère de l'Education en regard des jeunes en difficulté ne sont donc pas traduites de façon identique par toutes les commissions scolaires. Il en résulte certaines disparités qui suscitent des réactions bien légitimes de la part de parents d'enfants en difficulté ou des organismes de promotion. Par exemple, il se trouve des commissions scolaires qui se définissent des politiques de services très restrictives alors que d'autres font montre d'une plus grande souplesse. Ceci est notamment le cas lorsqu'il s'agit de définir les critères d'intégration des jeunes et de décider de la nature ou de la quantité des services qui leur sont offerts.

Les manifestations d'insatisfaction viennent tantôt de parents qui prennent la voie des journaux pour exprimer leur mécontentement ou qui s'adressent directement au Ministère. Elles viennent aussi , et de plus en plus, des organismes de promotion tels les associations de parents ou l'Office des personnes handicapées. Ainsi, l'OPHQ fait de l'intégration scolaire un dossier prioritaire de sa programmation 1985-1986. Pour sa part, l'Association du Québec pour la déficience mentale multiplie ses efforts pour sensibiliser le public au bien-fondé de l'intégration de la personne déficiente mentale et elle appuie formellement les parents dans leurs démarches auprès des commissions scolaires qui se montrent réticentes.

Ces réactions, ou ces pressions, d'abord individuelles, tendent, comme on le voit, à mobiliser des groupes. Cet aboutissement n'est pas étonnant. En effet, la politique de l'adaptation scolaire a suscité de l'inquiétude dès sa parution. En 1979, le Conseil supérieur de l'éducation adresse ses commentaires au ministre de l'Education. Après avoir signifié sa satisfaction devant la position ferme du gouvernement affirmant sa volonté d'intégration des jeunes en difficulté, le

Conseil émet des réserves et croit que les mesures annoncées "ne suffiront pas à permettre la réalisation des généreuses intentions exprimées"[1] . Il soulève notamment le problème des structures et dénonce le peu d'attention que l'on porte au niveau secondaire et à ses contraintes organisationnelles particulières. Le Conseil demande aussi au Ministère de révéler toutes les implications financières de son projet. Enfin, il croit que le concept-clé de la politique "d'une pédagogie mieux adaptée à chaque enfant" ne suffit pas parce que, rappelle-t-il, des problèmes concrets demeurent quant aux conditions d'intégration et que des réponses doivent être fournies en ce sens par le Ministère.

En 1984 l'OPHQ, dans son document A PART...EGALE[2] , fait l'état de la situation en regard de la politique de l'adaptation scolaire. Le constat est que, cinq ans après son adoption, sa mise en application demeure encore difficile. Parmi la liste des critiques, on note particulièrement celles-ci:

- -l'autonomie de chaque commission scolaire fait que l'accueil des jeunes handicapés dépend de la volonté de chaque milieu;
- - la qualité des services est variable selon les régions;
- -les classes spéciales sont des fourre-tout;
- -le soutien pédagogique est insuffisant;
- -il y a un problème de disponibilité de ressources et de précision des responsabilités;
- -la résistance du milieu scolaire est encore importante (enseignants et parents d'autres élèves);
- -les cours ne sont pas adaptés, il manque d'outils pédagogiques;
- -les services aux jeunes de quatre ans ne sont pas totalement accessibles etc.

Au cours de cette même année, le 17 août 1984, le Conseil supérieur de l'éducation dépose au Ministère un imposant rapport sur LA CONDITION ENSEIGNANTE[3] . On y traite, au chapitre sur les facteurs d'alourdissement et de complexité de la tâche pédagogique et éducative, de l'intégration des élèves en difficulté. On s'y interroge particulièrement sur les modalités d'intégration de ces élèves. On relève les lacunes suivantes:

---

[1]QUEBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1979). Commentaires sur la politique du Ministère de l'Éducation à l'endroit des enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, page 2.
[2]QUEBEC (Province), Office des personnes handicapées (1984). À part...égale. L'intégration sociale des personnes handicapées: un défi pour tous.
[3]QUEBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1984). La condition enseignante. Avis au Ministère de l'Éducation.

- le consultation préalable des enseignants n'est pas toujours faite;
- le rythme d'intégration est précipité;
- le dépistage, l'identification et le classement des jeunes sont souvent inadéquats;
- les ressources requises du ministère des Affaires sociales ne suivent pas toujours les jeunes que le MEQ doit prendre en charge.

D'une manière générale, on reproche au MEQ son manque de contrôle et on qualifie l'intégration des jeunes de "sauvage".

Le Conseil supérieur de l'éducation, dans ses commentaires, note un écart inquiétant entre la politique et son application. Il fait appel à la prudence et rappelle que l'intégration exige des moyens et doit faire l'objet d'évaluation. On lit, en page 93 de ce rapport que: "les conditions actuelles de l'intégration commencent à susciter de plus en plus de scepticisme même chez ceux qui croient au bien-fondé de l'intégration comme orientation éducative. Car, en trop de cas, les modes d'intégration utilisés sont susceptibles de compromettre le sort des élèves intégrés, d'avoir une influence négative sur les autres élèves et de placer les enseignants dans une situation professionnelle parfois intenable".

En 1985, le Conseil adresse au Ministre un avis spécifique sur la politique de l'adaptation scolaire, intitulé REUSSIR L'INTEGRATION SCOLAIRE DES ELEVES EN DIFFICULTE[1] . On y retrouve un bilan "circonstancié" et des recommandations s'adressant tantôt au Ministère, tantôt aux commissions scolaires, tantôt aux écoles.

Au Ministère, on demande :

- de clarifier les orientations de la politique d'intégration;
- de préciser les responsabilités du système public d'éducation en regard des élèves handicapés par une déficience mentale sévère;
- d'adapter le mode de financement aux populations réelles de l'année en cours;
- de définir des critères minimaux relatifs à la qualité des services à offrir.

Aux commissions scolaires, on demande surtout de se doter de mécanismes de gestion efficace: politique locale à l'intention des jeunes en difficulté, plan d'organisation, comité

[1] QUEBEC (Province), Conseil supérieur de l'Éducation (1985). Réussir l'intégration scolaire des élèves en difficulté. Avis au Ministère de l'Éducation.

consultatif, mécanisme de participation du personnel, visibilité des choix budgétaires et pédagogiques.

Enfin, le Conseil demande aux écoles d'être accueillantes et de rechercher la participation des parents.

A la lumière de ces commentaires et avis, l'on constate que l'application de cette politique est loin d'être satisfaisante. Il semble bien que les appréhensions du Conseil supérieur se confirment. A ces critiques, il faut trouver des explications; aux problèmes soulevés il faut rechercher des solutions. Or, le contexte actuel impose plus que jamais une approche qui intègre objectifs et moyens. En effet, le ministère de l'Education, comme les autres organismes gouvernementaux, se voit imposer des contraintes budgétaires de plus en plus nombreuses. Comment harmoniser, dans de telles circonstances, le discours et les moyens? C'est notamment à cette interrogation que l'on tentera d'apporter des possibilités de réponses.

3. CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE

3. CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE

3.1. CADRE CONCEPTUEL

Le choix d'un cadre conceptuel pour l'analyse d'une politique trace d'emblée les limites de l'étude. Il est cependant difficile d'entreprendre l'évaluation d'une réalité que l'on a du mal à définir. En effet, une conception étroite ou large de ce qu'est une politique détermine l'ampleur de ce qui sera objet d'analyse. Après avoir cerné ce que l'on entend par politique, rappelé le point de vue de quelques auteurs, l'on présentera le cadre d'analyse dont on compte s'inspirer.

Qu'est-ce qu'une politique gouvernementale? L'on pourrait dire que ce sont des orientations qui font suite à un choix fait par un décideur, c'est- à- dire l'homme politique. Quand il énonce une politique, le gouvernement affirme ses intentions, il dit dans quel sens il désire aller. Une politique, c'est donc d'abord un contenu d'intentions qui repose sur des valeurs mises de l'avant par les autorités en place. Toutefois, une politique ne serait que mots si elle ne s'accompagnait de moyens d'action. L'on convient donc qu'une politique comprend d'une part des objectifs et d'autre part la façon de les opérationaliser par des gestes concrets.

De plus, une politique est un choix qui se fait à un moment donné dans une organisation qui a sa structure, ses règles, ses contraintes. Pour son application, elle est donc colorée par les caractéristiques de cette organisation; elle peut aussi nécessiter, et c'est généralement le cas, l'intervention d'autres organismes qui ont aussi leurs propres qualités et leur propre influence.

Enfin, une politique doit donner des résultats, c'est-à-dire produire les changements attendus, ce qui est sa seule raison d'être.

Une conception aussi globale d'une politique gouvernementale nous conduit à envisager l'analyse des politiques sous plusieurs angles.

L'analyse des politiques n'est pas une activité nouvelle. Elle a fait l'objet de nombreuses recherches de la part de chercheurs américains et européens. Les points de vue avancés sont différents mais souvent complémentaires. Sans prétendre faire mention de toutes les études qui ont abordé le domaine, l'on s'inspirera de certaines d'entre elles pour illustrer comment l'analyse des politiques peut se faire selon des paramètres diversifiés et complémentaires.

L'on peut aborder l'étude d'une politique en regard de sa rationalité intrinsèque: y-a-t'il cohérence entre les valeurs véhiculées, les moyens mis en place et les résultats? C'est ce que prônent REIN ET VICKERS[1] . Selon ces auteurs, le premier rôle de l'analyste est de dégager les valeurs sous-jacentes aux choix politiques et administratifs et d'être attentif aux règles en vertu desquelles ces valeurs se traduisent en activités concrètes.

L'on peut aussi l'aborder par le biais de l'acteur en cause. Le décideur est-il rationnel? Pour ce faire, il faut cependant dépasser l'approche de l'école rationnaliste et analyser le comportement du décideur dans toute sa complexité. Selon LINDBLOM[2] , l'homme politique ne considère jamais tous les aspects d'un problème avant de formuler ses objectifs et de choisir les moyens pour les atteindre. Il s'attaque plutôt aux éléments les plus criants en tenant compte de ce qui est faisable politiquement. Pour ALLISON[3] , les politiques peuvent être analysées soit comme choix logique du décideur, soit comme des outputs organisationnels, donc le fruit des organisations en place, soit encore comme l'aboutissement de "jeux de pouvoir". Selon le modèle que l'on privilégie, l'on pourra tirer des conclusions différentes.

On peut également envisager l'analyse politique en distinguant les phases d'élaboration, de gestion et de réalisation des objectifs, et en s'attardant aux acteurs présents dans l'environnement. MAJONE ET WILDAVSKY[4] définissent les politiques comme des potentiels de réalisation. Ce ne sont pas , comme le suggèrent d'autres auteurs, seulement des mots ou des voeux pieux qui ne prennent vie qu'au moment de l'implantation. Si le design d'une politique n'est pas le seul élément à prendre en compte pour évaluer son succès, il n'en reste pas moins que les qualités intrinsèques du contenu d'une politique jouent tout autant dans la balance que les circonstances ou éléments extérieurs.

---

[1]REIN, M. (1976). Social Science and Public Policy. New York: Penguin Books.
VICKERS, G. (1965). The Art of Judgment. New York: Basic Books.

[2]LINDBLOM, Charles E. (1969). The Policy Making Process. Eglewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

[3]ALLISON, G.T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. The American Political Science Review, v. 58, nº 3, 689-718.

[4]MAJONE, J., WILDAVSKY, A. (1978). Implementation as Evolution. In Howard E.Freeman, ed., Policies Studies: Review Annual, v.2, 103-107.

VAN METER ET VAN HORN[1] avançent, quant à eux, que le risque d'échec d'une politique croît proportionnellement à l'importance du changement proposé. Ils affirment que les chances de succès sont fonction du degré de consensus. Ils rappellent en outre, qu'une politique doit contenir des objectifs mesurables et opérationnels et qu'on doit disposer d'une qualité et d'une quantité suffisantes de ressources. D'autres comme MAYNTZ[2] soulignent l'influence de la structure de l'organisation (centralisée/décentralisée) alors que RIPLEY ET FRANKLIN[3] stipulent que l'absence de conflits entre gestionnaires, organisations et clientèles est une condition essentielle au succès d'une politique. Plus près de nous, PARENTEAU[4] rappelle que le passage de la décision à l'exécution est souvent difficile et que c'est à ce stade que l'on rencontre le plus de distorsions: confrontation avec la réalité concrète, passage du politique à l'administratif, prise de conscience de l'insuffisance des ressources. Autant d'éléments qui forçent des modifications sensibles au projet initial.

Ces quelques auteurs nous amènent à conclure que l'analyse d'une politique est une démarche complexe. Selon l'angle sous lequel on l'aborde, on peut en inférer des conclusions fort différentes voire même, à la limite, contradictoires. Il nous semble cependant que tous les aspects que l'on a énumérés méritent une attention. Aussi, le cadre d'analyse auquel on empruntera est celui que propose BELLAVANCE[5]. C'est un modèle systémique qui intègre description et analyse et qui est un amalgame des trois modèles d'analyse suivants:

- le modèle de prise de décision,
- le modèle de sociologie des organisations,
- le modèle économique.

Ce cadre permet en outre de procéder à l'analyse selon trois grandes phases: l'élaboration de la politique, la gestion de la politique et l'évaluation des résultats.

---

[1]VAN METER, D.S., VAN HORN, C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration and Society, v. 6, no 4, 445-488.

[2]MAYNTZ, R. (1979). Les bureaucraties publiques et la mise en oeuvre des politiques. Revue internationale des sciences sociales, v. 31, nº 4, 677-691.

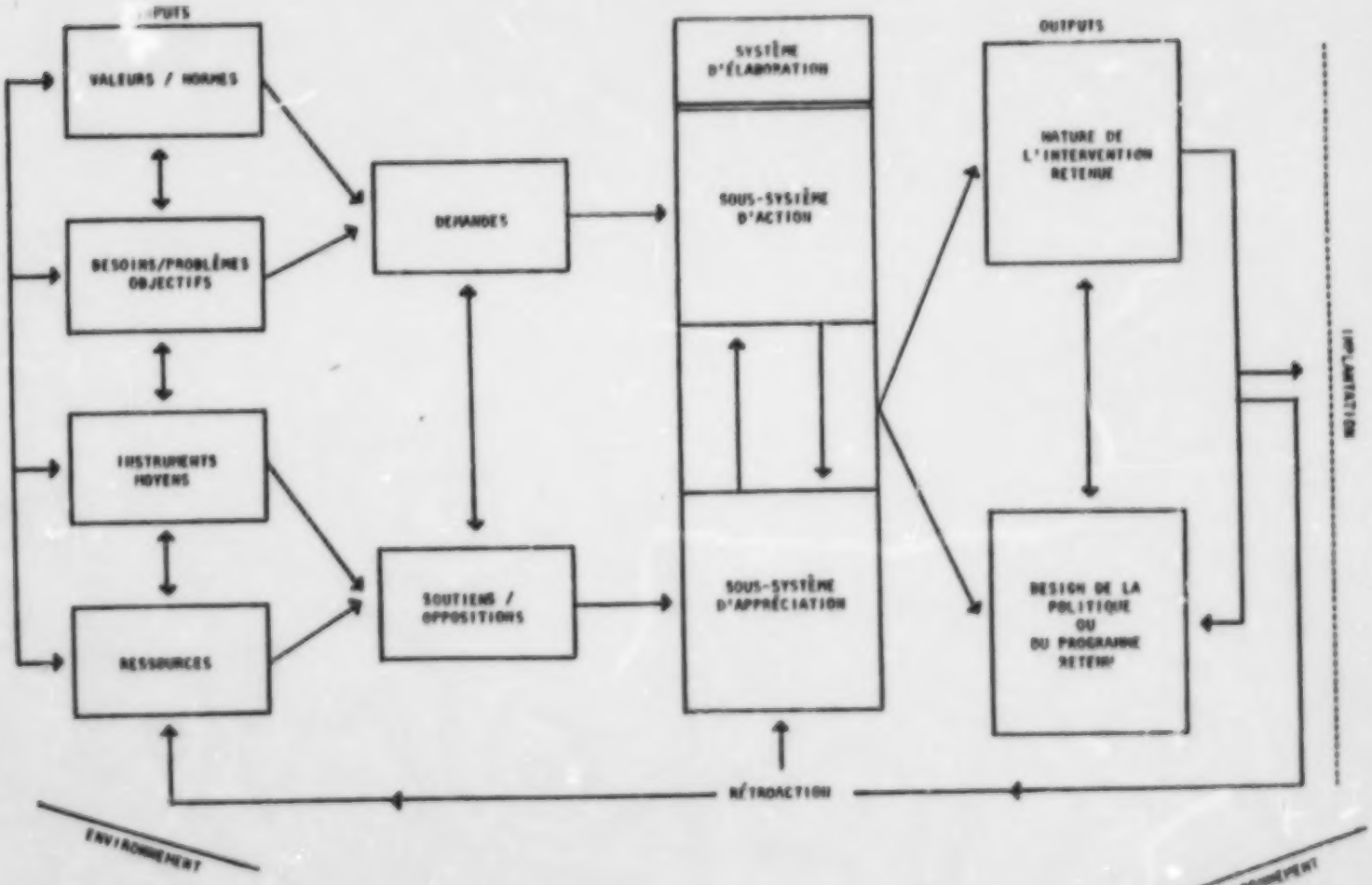
[3]RIPLEY, R.B., FRANKLIN, G.A. (1982). Bureaucracy and Policy Implementation. Illinois: The Dorsey Press, Homewood.

[4]PARENTEAU, R. (1979). Pourquoi les bons résultats sont-ils si difficiles à réaliser dans le secteur public? Gestion, v.4, no 4, 7-17.

[5]BELLAVANCE, M. (1985). Les politiques gouvernementales. Elaboration. Gestion. Evaluation. Montréal: Agence d'Arc inc.

En ce qui concerne la politique de l'adaptation scolaire, seules les étapes de conception et de gestion feront l'objet de notre attention dans ce projet.

ÉLABORATION DES POLITIQUES "MODÈLE" PROPOSÉ [1]



(1) BELLAVANCE, M. (1985), Les politiques gouvernementales, Élaboration - Gestion - Évaluation, p. 118.

L'ANALYSE DE L'ÉLABORATION.

Le modèle de Bellavance propose l'étude de quatre variables:

L'INPUT: a)Il s'agit ici d'étudier les valeurs qui sont à la base de la politique et les normes dont on s'inspire, par exemple les modèles étrangers existants dans le domaine. On pourrait, dans le cas qui nous occupe, penser au courant de "mainstreaming" américain.

b)L'input comprend aussi le relevé des besoins estimés de la population en cause. Ainsi,en regard de la politique que nous abordons, il s'agit en l'occurence des besoins des jeunes en difficulté. Il comporte également les problèmes identifiés auprès de cette clientèle, leur marginalisation à titre d'illustration. Enfin, l'input comprend les objectifs généraux et opérationnels, par exemple l'objectif général d'accessibilité au système public et l'objectif opérationnel de réduire le nombre actuel de jeunes non scolarisés ou de jeunes desservis hors région.

c)L'input fait aussi référence aux instruments ou moyens d'action envisagés au moment de l'élaboration. On pourrait penser ici à la modification de la Loi de l'instruction publique.

d)Enfin, l'input comprend les ressources c'est-à-dire les ressources humaines et financières dont on dispose pour appliquer cette politique, par exemple, le personnel d'une direction du Ministère disponible pour développer des outils pédagogiques.

LES VARIABLES INTERMEDIAIRES: ces variables viennent orienter ou influencer l'élaboration d'une politique. Elles comprennent les demandes d'individus ou de groupes tels les parents ou les corporations professionnelles. Ces demandes peuvent toucher chacune des variables d'input (valeurs, objectifs, moyens etc.). Elles comprennent aussi les soutiens ou oppositions qui se manifestent à l'égard du contenu de la politique. A titre d'hypothèse, l'opposition d'une centrale syndicale ou l'appui d'un organisme de promotion.

Les variables intermédiaires centrales sont constituées de ce que Bellavance appelle le sous-système d'action et le sous-système d'appréciation. Le sous-système d'action est formé des personnes qui participent concrètement à l'élaboration du contenu. Il y a là des jeux de négociation et d'influence (entre les personnes ou entre les organismes qu'elles représentent) où chacun cherche à défendre et à promouvoir ses intérêts. Par exemple, c'est à ce niveau que se définissent les consensus. Le sous-système d'appréciation comprend l'ensemble des démarches qui doivent être entreprises pour concilier les divers éléments d'input et arrêter une politique. On y tient compte

des contraintes juridiques, administratives, politiques ou techniques. C'est dans le cadre de ce sous-système que l'on tente d'harmoniser, par exemple, les objectifs pédagogiques et financiers.

LES VARIABLES D'OUTPUT: C'est la nature de l'intervention retenue et la formulation proprement dite de la politique, dans ce cas-ci, l'énoncé de politique sur les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

Il y a enfin les VARIABLES EXTERNES que constitue l'environnement: l'état de la situation, les incitations ou les contraintes juridiques, politiques..., les incertitudes, par exemple, au sujet des coûts éventuels, les chevauchements ou interdépendances, par exemple avec le MAS, la faisabilité politique ou le degré de "readiness" du milieu.

Pour bien comprendre le contenu d'une politique, il importe donc d'analyser la dynamique et les facteurs qui ont présidé à son élaboration et qui ont contribué à la détermination de ses principales caractéristiques.

Cependant, malgré toute la rigueur que l'on peut s'imposer au moment de l'élaboration d'une politique, l'on ne peut préjuger des contraintes "nouvelles" qui se présenteront au moment de son implantation. Qui plus est, les modalités de gestion que l'on détermine lors de l'élaboration ne sont jamais définitives, elles peuvent se modifier en cours de route. Aussi, peut-on dire qu'au moment de son implantation et de sa gestion, une politique subit un second design, elle est en quelque sorte reformulée. Ce sont donc ces changements que l'on doit considérer lorsque l'on analyse la phase d'exécution d'une politique.

IMPLANTATION / GESTION DES POLITIQUES
("MODÈLE" ADAPTÉ DE VAN HORN ET VAN METER)[1]

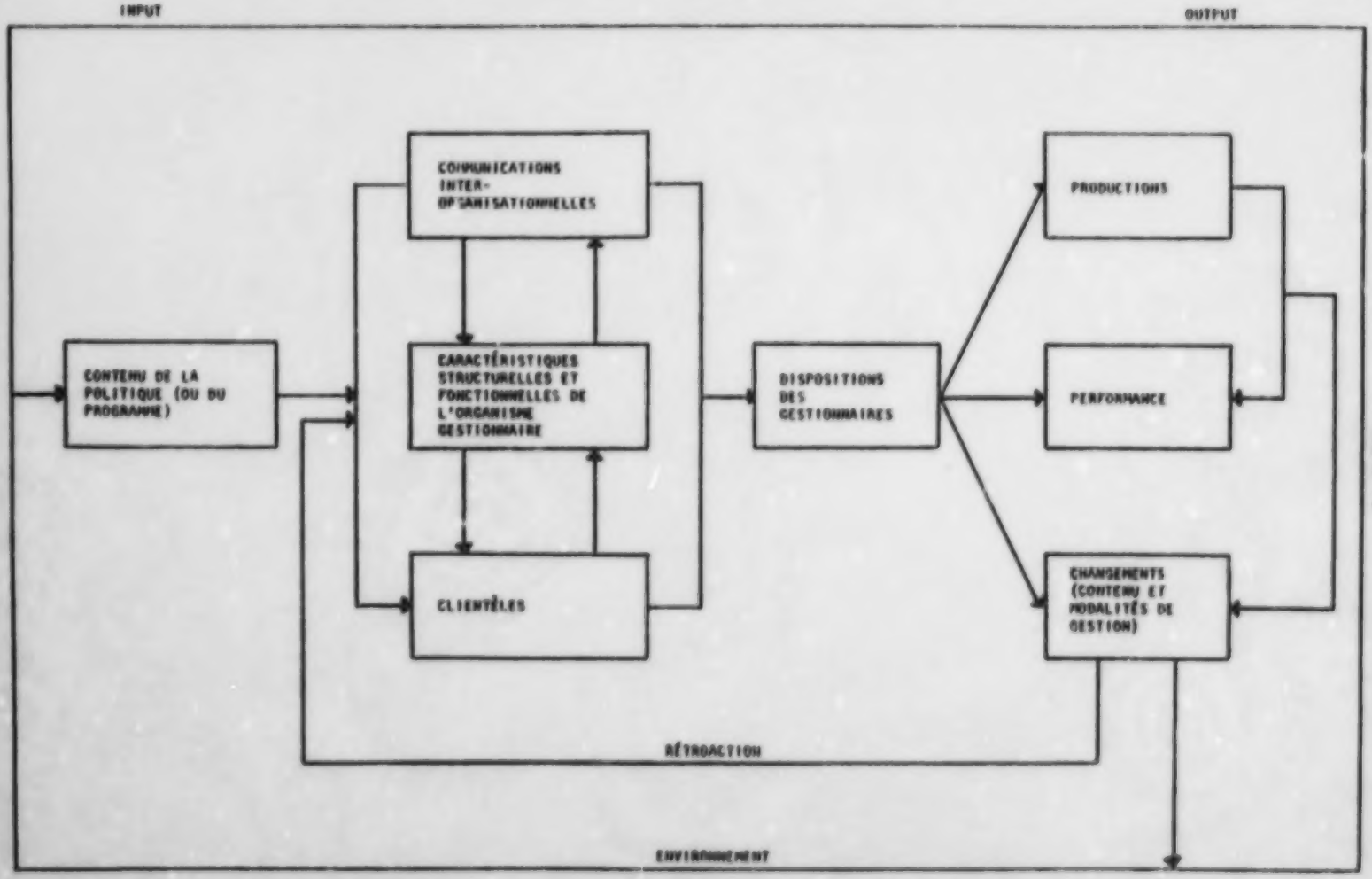


TABLEAU # 2

(1) BELLAVANCE, M. (1985), Opus Cit., p. 176.

L'ANALYSE DE LA GESTION/IMPLANTATION

Pour analyser la phase d'implantation/gestion d'une politique, Bellavance s'inspire, en l'adaptant, du modèle d'analyse de Van Horn et Van Meter. Ce modèle fait ressortir les conditions assurant le succès ou l'échec de l'implantation d'une politique:

a)LE CONTENU DE LA POLITIQUE comme variable indépendante. Il va de soi, que la politique en elle-même avec ses caractéristiques et ses orientations, est l'élément-clé de succès ou d'échec de son implantation: le degré de changement requis, les consensus établis, la clarté des objectifs, les standards de performance, la qualité et la quantité des ressources requises sont autant de conditions qu'il faut analyser en tout premier lieu.

b)LES CARACTÉRISTIQUES DES ORGANISMES GESTIONNAIRES comme "variables" intermédiaires. Les caractéristiques tant structurelles que fonctionnelles des organismes gestionnaires de la politique peuvent avoir une influence positive ou négative sur sa réalisation. Que l'on songe, à titre d'exemple, aux relations d'autorité, aux mécanismes de contrôle existants, aux modalités de communication, à la taille de l'organisme, à sa complexité, etc.

c)LES COMMUNICATIONS INTER-ORGANISATIONNELLES comme "variables" intermédiaires. Pour que la réalisation d'une politique soit effective, il faut que les intentions gouvernementales soient bien comprises des personnes qui auront à en assurer la réalisation. Il importe donc qu'elles soient communiquées de manière claire et directe. Ces communications doivent en outre tenir compte des relations qui existent entre l'organisme gestionnaire et d'autres organisations comme celles existant par exemple entre le MEQ et les commissions scolaires, ou encore entre le MEQ et un organisme comme l'Office des personnes handicapées.

d)L'IMPLICATION DES CLIENTELES comme "variable" intermédiaire. Il y a une forte tendance à impliquer les clientèles dans l'exécution des politiques. Or, celles-ci peuvent faciliter l'atteinte des objectifs ou faire dévier la politique par rapport aux objectifs de départ et contribuer à la réorienter vers d'autres buts. Il importe donc d'analyser l'attitude des clients à l'égard de la politique et comment ils peuvent parvenir, en cours de gestion, à en influencer le contenu.

e)LES DISPOSITIONS DES GESTIONNAIRES comme "variables" intermédiaires. Les personnes qui ont à gérer une politique ont une influence déterminante. La compréhension qu'ils

ont de la politique, leur adhésion à ses orientations et...leurs qualités personnelles de gestionnaires sont autant de facteurs qui conditionnent le succès plus ou moins grand d'une politique

f) L'ENVIRONNEMENT comme "variable" intermédiaire. La mise en oeuvre d'une politique est bien sûr tributaire des événements qui surviennent dans l'environnement: qu'il s'agisse d'une conjoncture économique fortement modifiée, d'un revirement de l'opinion publique, de l'action de certains groupes, de changements législatifs, d'intervention judiciaire ou encore d'un changement de gouvernement.

Comme on peut le constater, plusieurs éléments peuvent contribuer au succès ou à l'échec d'une politique. Certains de ces facteurs sont inhérents aux organisations mais plusieurs sont totalement extérieurs ou indépendants des organismes gestionnaires. Ce sont essentiellement les points auxquels nous nous attarderons au cours de cette étude.

3.2. MÉTHODOLOGIE

Procéder à l'analyse de l'élaboration d'une politique n'est pas chose facile parce qu'il faut faire un retour en arrière et tenter d'interpréter des processus de prise de décision, avec parfois comme dans le cas qui nous occupe, plusieurs années de recul. Or, souvent, les personnes qui ont conçu et rédigé la politique ont changé de fonction. De plus, l'environnement étant tellement mouvant, il n'est pas aisé de saisir dans les menus détails toutes les influences qui ont pu jouer. Pour tenter de reconstituer ce casse-tête, où, espérons-le, nous avons retracé les pièces maîtresses, on a fait appel à la mémoire de personnes ayant contribué de façon significative à l'élaboration de la politique de l'adaptation scolaire. Il s'agit, pour la plupart, de fonctionnaires du Ministère de l'Education qui ont soit rédigé ou suivi de près sa conception, implanté la politique, géré les projets-pilotes ou été responsables du dossier de l'adaptation scolaire dans une direction régionale. On a aussi interviewé un fonctionnaire du ministère des Affaires sociales qui a suivi le dossier MEQ-MAS pendant de nombreuses années de même qu'une personne du réseau scolaire qui a été une intervenante privilégiée dans le dossier de l'adaptation scolaire au Ministère en plus d'avoir collaboré aux travaux du CDPEX et d'avoir été membre des Missions interministérielles MEQ-MAS[1].

[1] Voir l'annexe A pour la liste des personnes interviewées.

Pour préparer les rencontres et compléter les données recueillies lors de ces entrevues, on a consulté, entre autres, le Rapport COPEX[1] , l'énoncé de politique qui constitue le cinquième chapitre de L'école québécoise, les conventions collectives ou décrets qui en tenaient lieu de même que les règles financières en vigueur à cette époque.

Pour étudier la gestion de la politique, on s'est principalement référé aux documents administratifs, législatifs et réglementaires du Ministère et, selon le cas, des autres ministères et organismes impliqués. A titre d'exemple, le régime pédagogique, les instructions, le guide des ententes MEQ-MAS, les règles budgétaires, les comptes-rendus de réunions de comités, les politiques du MAS, de l'OPHQ ont fait l'objet de notre attention. Par la suite, les responsables de l'adaptation scolaire dans les directions régionales ont également été rencontrés afin de connaître leur perception de la gestion de cette politique.

[1] QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1976). L'éducation de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage au Québec. Rapport COPEX, tomes 1 et 2.

4. ANALYSE DE L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DE L'ADAPTATION SCOLAIRE

4.ANALYSE DE L'ELABORATION DE LA POLITIQUE DE L'ADAPTATION SCOLAIRE.

4.1. L'ENVIRONNEMENT.

L'organisation des services aux élèves en difficulté à l'école publique est, dans les années '70, une entreprise encore jeune. En effet, c'est suite au rapport Parent et à la création du ministère de l'Education en 1964, que les commissions scolaires sont appelées à prendre collectivement en charge les services à "l'enfance inadaptée" comme on le désignait alors. Au fil des ans, on voit se développer une structure de services spécialisés: des écoles spéciales reçoivent des jeunes handicapés, des classes spéciales s'ouvrent pour accueillir les élèves en difficulté d'apprentissage, les commissions scolaires se dotent d'une section de l'enfance inadaptée et la clientèle est en pleine croissance: de 1964 à 1976, elle passe de 20,054 à 92,915. Parallèlement, au ministère de l'Education, on fait place dans la structure à une unité dont le rôle spécifique est de s'occuper de cette clientèle. Le Bureau de l'enfance exceptionnelle créé en 1963 devient en 1969, le Service de l'enfance inadaptée au sein de la Direction générale de l'enseignement élémentaire et secondaire.

La prise en charge des jeunes en difficulté se fait cependant sans l'existence d'une politique formelle du Ministère. C'est progressivement que la prise en compte des besoins de ces jeunes a amené des changements dans les règlements, les règles administratives et budgétaires des commissions scolaires et dans les conventions collectives. C'est ainsi qu'à partir de 1968, on dispose de ratios maître-élèves spécifiques pour ces clientèles.

Divers efforts sont consentis pour améliorer les services à l'enfance inadaptée. En 1970, le Conseil supérieur de l'éducation émet un avis sur les inadaptés[1] dans lequel il insiste particulièrement sur la nécessité pour le MEQ de définir "une politique éducationnelle à l'égard des inadaptés". En 1971, un comité interministériel conjoint publie un document intitulé "Orientation

---

[1]QUEBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1971). Rapport annuel 1969-1970: avis sur les inadaptés.

pour une politique de l'enfance inadaptée"[1] . A cette même période, le Service de l'enfance inadaptée du ministère de l'Education prépare un projet de Politiques pour la scolarisation des enfants en difficulté d'adaptation[2] et s'est engagé dans la production de documents organisationnels et pédagogiques.Toutefois, six ans plus tard, ces politiques n'ont pas encore fait l'objet d'une approbation officielle de la part du Ministère.Il semble que des conflits existant entre le Service de l'enfance inadaptée et la Direction générale de l'enseignement élémentaire et secondaire en soient la raison.

En 1973, la Mission interministérielle MEQ-MAS est créée avec pour mandat de préciser les fonctions et responsabilités des deux ministères et de leurs établissements en regard de la clientèle de l'enfance inadaptée hébergée dans les établissements du MAS.

En 1976, le Comité provincial de l'enfance inadaptée (COPEX)[3] , constitué en vertu de l'annexe X du Décret promulgué par l'arrêté en Conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972 et tenant lieu de convention collective entre les instituteurs d'une part et les commissions scolaires et les commissions régionales d'autre part, dépose un volumineux rapport au Ministre de l'Education sur l'éducation de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage au Québec. On y fait le bilan critique de la situation et on y trace les jalons pour la définition d'une politique d'éducation de l'enfance en difficulté . L'influence de ce rapport est déterminante.Il établit les fondements de ce que sera la politique de l'adaptation scolaire et s'inscrit en continuité avec le document du comité interministériel de 1971.

L'approche préconisée impose un virage important à l'organisation du système scolaire pour le développement des services à ces jeunes. S'appuyant sur les avis de l'UNESCO, sur différents auteurs américains et européens, et sur la loi créant le ministère de l'Education, les auteurs du rapport rappellent le droit à l'éducation optimale pour l'enfant en difficulté et son droit à vivre dans un milieu normal.

---

[1]QUEBEC (Province), Ministère de la Santé, de la Famille et du Bien-être social (1971). Orientation pour une politique de l'enfance inadaptée.

[2]QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1972). Politiques pour la scolarisation des enfants en difficulté d'adaptation. (Document de travail).

[3]Ce comité était constitué des représentants des organismes suivants: Ministère de l'Éducation (M.E.Q.), Centrale de l'enseignement du Québec (C.E.Q.), Provincial Association of Protestant Teachers (P.A.P.T.), Provincial Association of Catholic Teachers (P.A.C.T.), Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (F.C.S.C.Q.), Quebec Association of Protestant School Boards (Q.A.P.S.B.), Ministère des Affaires sociales (M.A.S.).

L'on propose donc d'intégrer les services nécessaires à ces jeunes dans le système d'enseignement régulier et d'intégrer les jeunes à l'école.

Le dépôt de ce rapport a lieu dans une conjoncture favorable: le gouvernement est en pleine réflexion sur le fonctionnement de l'école québécoise en général, son livre vert est soumis à une large consultation et doit aboutir à une position ferme du gouvernement concernant l'avenir de l'école au Québec. Au même moment, le ministère des Affaires sociales est à concevoir des plans de développement à l'intention des enfants handicapés visuels, auditifs et physiques et l'Assemblée nationale vient d'adopter la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées.

TABLEAU #2

SYNTHESE DES ÉVÉNEMENTS QUI ONT INFLUENCÉ L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE

(1970-1978)

1970: Le Service de l'enfance inadaptée du Ministère de l'Éducation prépare des politiques pour la scolarisation des enfants en difficulté d'adaptation.

1971: Le Conseil supérieur de l'éducation dépose un Avis sur les inadaptés.

1971: Publication d'un document interministériel intitulé "Orientation pour une politique de l'enfance inadaptée".

1973: Création de la mission M.A.S.-M.E.Q.

1976: Dépôt du report COPEX.

1978: Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées.

1978: Lancement de la politique du ministère de l'Éducation à l'intention de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

4.2. LE PROCESSUS D'ELABORATION.

L'élaboration proprement dite de la politique a été faite par un groupe de fonctionnaires sous la gouverne directe de la Sous-ministre responsable du dossier. En 1977, le Ministère venait d'être complètement restructuré[1]. Le Service de l'enfance inadaptée avait cédé la place au Service de l'adaptation scolaire qui dépendait maintenant de la Direction des programmes elle-même partie intégrante de la Direction générale du développement pédagogique.

Les travaux ne partaient pas à zéro puisqu'un comité de travail au sein de la Direction générale du développement pédagogique avait déjà procédé à l'analyse du rapport COPEX et qu'une réflexion se poursuivait depuis plusieurs années au sein du Ministère. La rédaction de l'énoncé fut confiée à un professionnel de la Direction de la recherche du Ministère qui devait traduire les volontés d'un groupe de travail constitué de la façon suivante: le Directeur du Service de l'adaptation scolaire, un représentant de la Direction générale des réseaux, le Directeur général-adjoint de la Direction générale du développement pédagogique, un représentant du Ministère des Affaires sociales et un représentant du cabinet du Ministre. Ce comité était sous la présidence de la Sous-ministre adjointe. Il peut être intéressant de souligner un changement qui se dessine dans les "moeurs" de fonctionnement des ministères: le nouveau gouvernement veut impliquer davantage les élus dans le travail des fonctionnaires. On sent donc une préoccupation plus grande pour la dimension politique des dossiers.

Il n'y a pas eu de mécanismes de consultation formels pour valider les orientations mais des consultations informelles ont été menées auprès des directions régionales notamment et auprès d'intervenants privilégiés. Comme on peut le constater, aucun représentant du réseau scolaire, aucun représentant du monde syndical, ni aucun représentant des associations ou d'organismes de promotion n'a participé officiellement à l'élaboration de cette politique. L'on peut aussi souligner l'absence de représentants des unités responsables du financement et des relations de travail lors de la conception.

L'élaboration s'est poursuivie durant environ un an. Le groupe de travail se retrouvait à raison d'une réunion par semaine en moyenne. La personne responsable de la rédaction n'avait pas une connaissance approfondie des caractéristiques propres à chacune des clientèles ni une expérience très étendue de l'organisation scolaire. Elle devait donc se fier entièrement aux autres membres du groupe. L'outil qui a servi de base aux travaux est, naturellement, le rapport

---

[1] Voir Annexe B.

COPEX. Cependant, les membres du comité n'ont pas évalué chacune des recommandations de manière systématique mais ont plutôt procédé à un brainstorming en prenant en compte les recommandations de ce rapport mais pas de manière exclusive. On sentait même un désir de la part de certains fonctionnaires de prendre leurs distances par rapport au COPEX pour définir la politique du Ministère. Le leadership véritable était assumé par la présidente du comité, Madame Thérèse Baron, qui avait une forte conviction personnelle des valeurs mises de l'avant et qui avait présidé les travaux du COPEX. Son expérience du milieu scolaire et sa participation, à titre de coprésidente de la Mission interministérielle MEQ-MAS, l'avaient convaincue du bien-fondé des orientations mises de l'avant.

Il semble y avoir eu certaines discussions au sein du comité en regard notamment des limites à apporter au concept d'intégration, à celui de normalisation et en regard de l'étiquetage des clientèles. Certains points initialement prévus ont été escamotés en fin de course. On peut citer, à titre d'exemple, tout ce qui concerne l'insertion au monde du travail pour les jeunes en difficulté. La raison principale en est le manque de temps. En effet, lorsqu'on a pris la décision d'effectuer le lancement officiel de cette politique lors du congrès annuel du Conseil du Québec de l'enfance exceptionnelle de novembre 1978, il a fallu compléter rapidement les travaux. Dans l'ensemble, cependant, il y avait unanimité du groupe quant aux grands principes. C'est dans la manière de les articuler qu'il y avait divergence de vues, ce qui peut expliquer la formulation qui en est résultée.

On peut donc résumer l'élaboration de la politique en disant qu'elle s'est faite dans un climat teinté de défi. Il était impératif, pour le Ministère, qu'une position soit arrêtée dans ce dossier puisqu'on avait reproché aux fonctionnaires précédents de ne pas aboutir et qu'on ne pouvait plus se permettre d'attendre. Il y allait, en bonne partie, de la crédibilité du Ministère et des gestionnaires en place et il fallait à tout prix "sortir" une politique. C'est ce qui a conduit à déterminer de grandes orientations et à laisser à l'avenir le soin d'en préciser les modalités de réalisation.

4.3. LE CONTENU DE LA POLITIQUE DE L'ADAPTATION SCOLAIRE.

Toute politique s'appuie sur des valeurs que l'on convient de privilégier, généralement parce qu'elles ont l'assentiment d'une majorité ou parce qu'elles correspondent aux croyances des dirigeants.

Les valeurs qui soutiennent la politique à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage sont principalement les suivantes:

-la reconnaissance du droit fondamental de tout jeune à recevoir une éducation optimale. En effet, ce droit ne peut être restreint dans le cas des jeunes en difficulté; bien au contraire, il impose au système scolaire des responsabilités accrues à l'endroit de ces élèves pour lesquels il faut mettre en place des mesures spéciales leur permettant de surmonter leur handicap.

-la reconnaissance du principe de normalisation qui consiste à rendre accessibles des normes et des modèles qui sont généralement acceptés par le milieu et la société. Le respect de ce principe a pour effet de proposer que l'éducation se donne dans le milieu le plus "normal" soit à l'école publique. On considère en effet que la personne en difficulté sera mieux préparée à participer activement à la vie de la communauté lorsqu'elle sera devenue adulte, si elle vit avec ses pairs à l'école. Aussi, doit-on assurer l'accessibilité du système d'enseignement public à tous les jeunes, y compris les jeunes en difficulté: accessibilité physique par les aménagements requis et accessibilité pédagogique par un assouplissement des modalités d'intervention. L'intégration scolaire prépare donc à l'intégration sociale ultérieure et tout système parallèle ne peut mener qu'à une forme de marginalisation.

-une intervention éducative axée sur le potentiel du jeune plutôt que sur ses déficiences. Tout enfant a des capacités qu'il faut exploiter et que le système d'éducation a pour fonction d'actualiser. Il s'agit de s'acharner davantage sur ce qui constitue le handicap plutôt que d'agir sur la déficience. Par exemple, il vaut mieux tenter d'adapter l'enseignement pour amener le jeune en difficulté à atteindre les objectifs des programmes réguliers que de lui confectionner des programmes sur mesure qui diminueraient les exigences à son endroit. Jacques-Yvan Morin, alors Ministre de l'Education, exprime ainsi sa vision en introduction à la politique :"Les plans de développement qui seront mis en oeuvre devront tous mettre l'accent sur les capacités et les possibilités de l'enfant, sur ses talents et ses aptitudes plutôt que sur ses limites "[1] .

Comme on peut le constater, ces valeurs prennent assise sur une conception humaniste de l'école, sur une vision positive des capacités d'apprentissage de toute personne, sur le principe d'égalité des chances et sur la reconnaissance du droit à la différence. L'école est un lieu de développement intégral de la personne et pas seulement un lieu d'acquisition de connaissances. L'école est un milieu de vie, elle doit préparer l'intégration harmonieuse des jeunes à la société.

---

[1]QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1978). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action: l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

Les principes qui fondent les orientations de la politique de l'adaptation scolaire sont des principes qui sont véhiculés de façon assez généralisée, autant en Europe qu'en Amérique pendant les années 60-70. Des organismes de prestige comme l'UNESCO s'en font les promoteurs et le courant de "mainstreaming" américain donne lieu, pour sa part, à plusieurs expériences et études favorisant le maintien des jeunes en milieu scolaire naturel.

Plus près de nous, des commissions d'études d'autres provinces du Canada comme l'Ontario ou l'Alberta font des recommandations qui poursuivent les mêmes objectifs: garantir le droit de tous les enfants en difficulté de recevoir, dans les écoles publiques, tous les services éducatifs requis. Ces principes rejoignent ceux véhiculés depuis 1974 par le MAS dans son mémoire de programmes sur les services à l'enfance[1] . Ce mémoire s'inspire notamment de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et du document de 1971 concernant l'enfance en difficulté. On y formule les trois objectifs suivants: le respect des droits de l'enfant, l'intégration familiale, scolaire et sociale, et le maintien de la responsabilité parentale.

C'est donc dans la foulée d'un mouvement généralisé et suite à l'évolution des services offerts à ces jeunes au Québec et ailleurs que le Ministère donne officiellement ses couleurs. C'est cette même année, en 1978, que le gouvernement adopte la loi créant l'Office des personnes handicapées.

Les PROBLEMES identifiés en regard des services aux jeunes en difficulté procèdent d'une lecture de leur évolution qui s'inspire des idées émises dans d'autres pays et du bilan fait notamment par COPEX sur la situation de ces jeunes dans le réseau scolaire québécois. La première "erreur" de trajectoire que l'on relève dans le système en place est celle de privilégier un modèle "médical", qui a pour effet de mettre le focus sur les faiblesses du jeune, de favoriser une intervention de type diagnostic/thérapie et d' encourager les étiquetages inutiles et outranciers.

L'autre critique que l'on adresse à ce système a trait à ses effets de marginalisation de ce groupe d'élèves. En effet, on conçoit qu'une structure spécialisée parallèle ne favorise guère l'intégration sociale des jeunes qui en font partie. Au contraire, cette voie parallèle encourage la déresponsabilisation du milieu scolaire face à ces jeunes et peut aussi avoir pour conséquence de diminuer les exigences à leur endroit. Enfin, elle accentue le mouvement de regroupement en milieux spécialisés au détriment du maintien dans le milieu d'origine.

---

[1]QUEBEC (Province), Ministère des Affaires sociales (1974). Les services à l'enfance: mémoire de programmes.

Pour contrer ces effets néfastes, le MEQ suggère que le jeune qui présente des difficultés soit soumis aux mêmes exigences que les autres, qu'il ait la possibilité de développer son potentiel au maximum et qu'il demeure le plus près possible de son milieu familial. Une telle approche aurait pour avantage de répondre plus adéquatement aux besoins du jeune et de le mieux préparer à devenir un être productif pour la société. Aussi recommande-t-il la mise en place d'un modèle plus normalisant, d'une structure de services intégrée au système d'éducation général mais qui tienne compte cependant des besoins particuliers et souvent supplémentaires de cette clientèle. Pour résoudre les problèmes d'éloignement, de marginalisation sociale et pédagogique, il prône une politique d'accessibilité aux services, le développement de services de qualité et l'intégration dans le milieu le plus normal possible.

Le ministère de l'Éducation s'inscrit ainsi dans la même voie que le ministère des Affaires sociales qui met de l'avant une approche préventive, qui vise une accessibilité accrue par le développement de services en régions, qui souhaite une plus grande normalisation en prônant l'utilisation des services généraux et la diminution des institutions spécialisées au profit de structures plus légères et plus près de la réalité sociale de la majorité. Puisque ce ministère collabore étroitement avec le ministère de l'Éducation, son influence est grande et la philosophie qu'il véhicule vient supporter la politique éducative qui s'élabore au ministère de l'Éducation.

Les syndicats d'enseignants, à leur manière, apportent aussi un appui aux orientations proposées lorsqu'ils militent en faveur d'un accroissement de services, de la protection de "champs" de reconnaissance spécifiques ou de la détermination de règles de formation de groupes. Enfin, les fédérations de commissions scolaires réclament une position claire du Ministère en regard des services à offrir à ces jeunes. Il semble donc que le milieu attend cette politique.

L'intention du gouvernement est d'abord d'agir sur l'école publique et on ne sent pas la même pression à l'endroit de l'école privée. Les modes d'intervention qu'il retient l'amènent à procéder à des changements législatifs, à allouer des ressources spécifiques pour favoriser le développement des services dans le sens proposé, à soutenir le milieu par la production d'instruments pédagogiques, par l'implantation de programmes renouvelés, par l'affectation d'une personne responsable au dossier de l'adaptation scolaire dans chacune des directions régionales et, enfin, à jouer un rôle incitatif auprès d'autres organismes tels les universités.

Les effets ou résultats escomptés de cette politique ne sont spécifiés qu'en des termes très généraux. On précise bien que l'on va généraliser les services aux jeunes de quatre ans et aux

jeunes de seize à vingt et un ans , mais pour le reste, aucune cible précise n'est fixée : pas de quantification d'aucune sorte en regard des résultats attendus.

La politique[1] comprend essentiellement trois grands objectifs qui sont plutôt de grandes orientations :

-ACCESSIBILITE POUR TOUS

-A UNE EDUCATION DE QUALITE

-DANS LE CADRE LE PLUS NORMAL POSSIBLE.

L'accessibilité au système public se traduit par l'accessibilité physique via la suppression des barrières architecturales, par la déconcentration des services vers les régions, par l'accessibilité à la même formation, c'est à dire aux mêmes programmes d'études. Elle se traduit également par la suppression des restrictions que l'on retrouvait encore dans les textes législatifs à l'endroit de certaines catégories de personnes .

L'éducation de qualité, quant à elle, doit être assurée par le renouvellement de toute l'école québécoise dont devraient aussi profiter les jeunes en difficulté. Pour atteindre cet objectif, "les changements à prévoir consistent moins dans l'addition de nouvelles ressources que dans le changement des attitudes et des pratiques pédagogiques à l'égard de ces enfants". On vise d'abord une action préventive par une pédagogie mieux adaptée aux besoins de chacun et de chaque milieu, par une intervention précoce, par des mesures appropriées de rééducation et de réadaptation. On propose enfin de prolonger la scolarisation des jeunes handicapés afin de favoriser leur insertion sociale.

Le troisième objectif de la politique est d'assurer l'accessibilité aux services scolaires dans le cadre le plus normal possible pour l'enfant en favorisant le maintien dans le milieu familial et l'intégration scolaire. "L'intégration scolaire, définie comme le maintien de l'enfant dans son milieu naturel pour sa scolarisation, apparaît donc comme un moyen privilégié d'intégration sociale pour l'enfant en difficulté. Elle est une réponse au droit de tout enfant de

---

[1]QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1978). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action; l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

LE CENTRE DE DOCUMENTATION
École Nationale
d'Administration Publique

participer aux ressources collectives de son milieu et une préparation à sa contribution ultérieure à la société"[1].

Cette politique propose d'adopter le modèle d'organisation mis de l'avant par le COPEX qui est "une organisation graduée des mesures d'aide à l'élève.Cette organisation suppose la mise sur pied de services éducatifs diversifiés allant du simple soutien à l'enseignant régulier et à l'enfant, jusqu'à l'éducation individualisée à la maison"[2].

Cette politique s'adresse à une CLIENTELE fort diversifiée que l'on appelle les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Cette dénomination "s'applique à une population d'âge scolaire dont le trait commun est de requérir des mesures appropriées d'éducation, de rééducation ou de réadaptation"[3]. Toutefois, l'on souligne, en page 16, la responsabilité exclusive du ministère des Affaires sociales à l'égard des déficients mentaux profonds. La clientèle des jeunes identifiés en difficulté d'adaptation et d'apprentissage est, en 1978, au nombre de 103,118 élèves et le Service de l'informatique du Ministère nous en fournit la répartition suivante selon les catégories:

Troubles d'apprentissage	64,295
Déficience mentale	20,450
Handicaps sensoriels(visuel et auditif)	1,251
Handicaps physiques	985
Mésadaptation socio-affective	9,888
Déviations multiples	6,249
Total	103,118

Comme on peut le constater, il s'agit d'une clientèle fort diversifiée et qui, de plus, n'est pas répartie également selon les catégories ou les régions.

Les MOYENS préconisés pour mener à bien ce changement sont de divers ordres et se situent dans les champs d'intervention suivants :

- la prévention de l'inadaptation
- l'identification des difficultés
- l'organisation des services de rééducation et de réadaptation

---

[1]Ibid., p. 22.
[2]Ibid., p. 23.
[3]Ibid., p. 11.

- les programmes et le matériel d'enseignement
- les plans spécifiques
- les ressources humaines et financières
- la coordination ministérielle.

1- La prévention de l'inadaptation.

Le ministère croit que les actions envisagées pour améliorer l'enseignement primaire et secondaire en général vont contribuer à prévenir les difficultés d'apprentissage: le renouvellement des programmes, de bons manuels, de meilleurs instruments d'évaluation, l'information régulière aux parents, l'enseignement correctif continu, la présence de spécialistes de la rééducation, les périodes additionnelles d'enseignement sont autant de moyens devant prévenir l'inadaptation. On y ajoute :

- la préparation de tests critériés de rendement scolaire;
- la prise en compte , dans la formation des futurs enseignants, d'une préparation à l'utilisation d'outils d'évaluation pédagogique, à l'individualisation de l'enseignement, à l'encadrement des élèves, à l'intervention dans les cas de difficultés mineures;
- le soutien aux commissions scolaires pour le recyclage des enseignants et des directeurs d'écoles sur ces mêmes sujets;
- la modification des directives du MEQ pour permettre d'offrir des services appropriés à des élèves présentant des difficultés mineures sans exiger une identification administrative de ces derniers.

Le Ministère s'engage enfin en regard de l'éducation préscolaire des enfants handicapés :

- par l'élaboration de projets-pilotes visant la mise sur pied de maternelles spécialisées pour les enfants de quatre et cinq ans handicapés en raison d'une déficience physique, sensorielle ou mentale et la généralisation de ces services à partir de l'année 1981-1982 ;
- par la révision de la réglementation pour garantir l'éducation préscolaire aux enfants handicapés.

2- L'identification des difficultés.

Pour favoriser une intervention précoce, les commissions scolaires seront invitées à collaborer aux opérations de dépistage du MAS auprès des jeunes d'âge scolaire et à prévoir une évaluation auditive et visuelle de tous les enfant admis en maternelle. On tentera aussi

d'améliorer l'approche en évaluation par une meilleure initiation des enseignants à l'évaluation continue, par la préparation d'instruments de mesure devant servir à l'établissement d'un bilan fonctionnel et par la modification de la réglementation de manière à garantir le droit des parents à être informés et associés à l'évaluation de leur enfant.

3- Les services d'éducation, de rééducation et de réadaptation.

La première étape à franchir est d'assurer l'accessibilité universelle au système public d'éducation à tous les jeunes d'âge scolaire

- par l'extension des services publics d'éducation et la conclusion d'ententes de scolarisation;
- par l'octroi de bourses spéciales aux enfants handicapés qui ne pourraient autrement avoir accès à une éducation appropriée;
- par la régionalisation de certains services spéciaux;
- par l'élimination des barrières architecturales grâce à la modification des normes de construction des nouvelles écoles et à la préparation d'un plan gradué de rénovation prévoyant d'abord une école primaire et une école secondaire sans barrières architecturales dans chaque région et, ultérieurement, dans chaque commission scolaire.

Pour favoriser l'intégration aux services réguliers, le Ministère s'engage à modifier les règles administratives en vigueur et à soutenir les commissions scolaires pour qu'elles développent une organisation graduée des services. Il compte de plus sensibiliser les parents, les enseignants et les administrateurs scolaires par une documentation appropriée. Il invitera les universités à inclure dans leurs programmes de formation une information sur l'adaptation scolaire. Enfin, on verra à reviser la législation scolaire pour en faire disparaître les termes désuets et inutilement péjoratifs de même que les éléments descriptifs qui ne cadrent pas avec les orientations retenues.

4- Les programmes et le matériel d'enseignement.

Le Ministère annonce la production de documents de sensibilisation, de programmes spécifiques à l'intention des élèves déficients mentaux et de divers guides d'activités sur les stratégies pédagogiques et les éléments complémentaires aux programmes d'études. Il propose

aussi de diffuser des inventaires de matériel pédagogique et d'assurer du soutien à la production et prévoit enfin mettre sur pied un centre de documentation spécialisé.

5- Les plans spécifiques.

Le Ministère entend préparer une planification détaillée des services à offrir à chacune des grandes catégories d'élèves après avoir effectué une recherche-enquête dans l'ensemble des commissions scolaires. Cette intention de planification conduira ultérieurement, entre autres, à la création du comité Mercier.

6- Les ressources humaines et financières.

Des ressources humaines additionnelles sont allouées au Service de l'adaptation scolaire de la Direction générale du développement pédagogique pour assurer le développement de l'instrumentation pédagogique et le suivi des projets-pilotes. Pour faciliter l'implantation et la coordination régionale, une personne responsable du dossier de l'adaptation scolaire est assignée à la Direction générale des régions et dans chacune des directions régionales. Pour la préparation d'instruments mieux adaptés, l'on effecte une ressource à la Direction de l'évaluation pédagogique. Des ressources financières sont également réservées pour la recherche en mesure et évaluation et la production de matériel pédagogique spécialisé.

Outre les ressources investies dans le Ministère même, on prévoit de financer pour une période de deux ans l'engagement du personnel autorisé dans le cadre des projets-pilotes, de subventionner l'engagement ou le maintien d'un coordonnateur en adaptation scolaire dans les commissions scolaires et d'investir dans l'abolition des barrières architecturales.

7- La concertation ministérielle.

Puisque cette politique ne peut être menée à bien sans la collaboration du ministère des Affaires sociales, l'établissement d'un comité permanent de liaison et l'élargissement du mandat de la MISSION INTERMINISTERIELLE sont prévus pour assurer l'accessibilité aux services de santé et aux services sociaux de même qu'aux services de réadaptation dans les écoles publiques.

En résumé, les moyens proposés touchent d'abord l'aspect législatif et réglementaire
- pour garantir l'éducation préscolaire aux enfants handicapés;
- pour garantir le droit des parents à être informés et associés à l'évaluation de leurs enfants;

- pour faire disparaître les termes qui ne sont pas en cohérence avec les orientations retenues.

Ils entraînent aussi des modifications aux règles administratives:

- modification des normes de construction des nouvelles écoles;
- changement des règles concernant l'organisation des services spécialisés;
- suppression de l'exigence d'une évaluation des aptitudes intellectuelles pour tout enfant en difficulté mineure;
- levée de l'obligation d'identifier les jeunes en difficulté mineure pour avoir droit aux services appropriés.

Comme cette politique exige des changements importants d'attitudes et de comportements, son plan d'action met de l'avant une série de mesures de sensibilisation, de recyclage , de formation et de soutien à l'action:

- documents de sensibilisation;
- guides ;
- programmes particuliers pour les élèves handicapés par une déficience mentale moyenne;
- matériel didactique spécialisé;
- instruments de mesure;
- soutien au recyclage des enseignants et directeurs d'écoles.

Outre le financement de ces diverses actions, le plan d'action prévoit l'allocation de ressources budgétaires particulières pour l'élimination des barrières architecturales, pour la mise sur pied de projets-pilotes en regard de l'éducation précoce, de l'éducation prolongée et du développement de services diversifiés, pour l'encadrement des services dans les commissions scolaires et pour l'attribution de bourses aux élèves handicapés.

Enfin, on prévoit réaliser l'opérationalisation de plans spécifiques pour chacune des clientèles et la consolidation de mécanismes de concertation avec le ministère des Affaires sociales en tant que partenaire privilégié.

Le MODELE DE GESTION de cette politique respecte le partage des pouvoirs tel qu'il existe entre les différents organismes qui assument la responsabilité de l'éducation de niveau préscolaire, primaire et secondaire au Québec. Ces organismes sont le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires et les écoles. Le rôle du ministère de l'Education est d'abord de fournir les

grands encadrements : énoncer les politiques, édicter les programmes, déterminer les règles budgétaires, approuver les manuels scolaires, concevoir le régime pédagogique, c'est-à-dire établir la réglementation de l'enseignement des niveaux primaire et secondaire et définir les règles de certification des maîtres.

Le ministère de l'Éducation[1] est un organisme dont une partie des activités est déconcentrée. Il comprend d'abord des unités centrales qui ont pour fonction d'élaborer les orientations générales devant guider le développement de l'ensemble du système éducatif, de définir les différentes règles de gestion (administratives, financières..), d'assurer le développement pédagogique par la conception de programmes et de divers instruments de soutien, de procéder à différentes recherches et analyses prospectives, de négocier les conditions de travail du personnel du réseau scolaire , de contrôler le respect des directives et d'évaluer les résultats du système.

Le Ministère est déconcentré dans chacune des régions administratives du Québec, soit dans onze régions. Chaque direction régionale a pour rôle d'assurer l'implantation des orientations et productions ministérielles, de soutenir les milieux, d'assurer les contrôles requis, de fournir la rétroaction nécessaire aux unités centrales en leur faisant part des particularités régionales et en leur signifiant les difficultés rencontrées. Elles incarnent le Ministère dans le milieu en ce sens qu'elles sont les interlocutrices privilégiées des commissions scolaires et des divers intervenants locaux.

Les commissions scolaires, pour leur part, sont des entités administratives autonomes qui ont des responsabilités à l'égard de tous les jeunes d'âge scolaire résidant sur leur territoire. Tout en jouissant d'une entière autonomie de gestion, elles se doivent de respecter les règles budgétaires et le régime pédagogique qu'impose le Ministère. Quant aux écoles, elles sont les premières responsables de la prestation directe des services, en fournissant les services éducatifs requis par les jeunes.

Pour l'implantation et la gestion de la politique de l'adaptation scolaire, le ministère de l'Éducation est celui qui planifie, développe, incite , soutient et subventionne. Ainsi, le plan d'action prévoit que les unités centrales du ministère de l'Éducation,

- assureront le développement des outils pédagogiques requis... programmes, guides, instruments d'évaluation, documents de sensibilisation;

---

[1] Voir annexe B.

- soutiendront les commissions scolaires pour adapter les programmes;
- définiront les exigences de formation et interviendront auprès des universités;
- coordonneront l'opération projets-pilotes;
- procéderont aux changements législatifs, réglementaires, administratifs et budgétaires nécessaires à l'implantation de cette politique.

Les directions régionales, pour leur part, devront assurer la bonne compréhension des orientations par de l'animation et du soutien. Elles devront gérer les allocations budgétaires, assurer la diffusion et l'implantation des productions pédagogiques, collaborer à l'opération projets-pilotes et contribuer au développement régional des services.

Les commissions scolaires, quant à elles, devront se définir un plan d'organisation de services en cohérence avec les orientations du MEQ. Elles devront coordonner l'organisation des services en adaptation scolaire sur leurs territoires respectifs et allouer les ressources en conséquence. Il leur revient aussi la mission de sensibiliser le milieu et de former les intervenants.

Enfin, les écoles ont pour tâche essentielle d'assurer l'évaluation et le dépistage des jeunes et de leur fournir les services en fonction des besoins identifiés, soit directement, soit en les référant vers des ressources plus appropriées.

Comme on peut s'en rendre compte, les cibles et les intervenants sont nombreux. Au terme de cette description, quelle analyse peut-on faire de la façon dont a été conçue la politique de l'adaptation scolaire?

TABLEAU N°4

CARACTERISTIQUES DE LA FORMULATION DE LA POLITIQUE

TABLEAU SYNTHESE

Impact de l'environnement	Politique en réponse à des pressions de l'environnement (COPEX, OPHQ, CSE...) Courant social généralisé d'intégration sociale des minorités Pressions "internes" pour accélérer la prise d'une décision qui s'est trop fait attendre
Relations entre les acteurs	Consensus au niveau des grandes orientations Divergences de vues quant aux modalités de mise en oeuvre
Nature de la décision	Problèmes et objectifs stratégiques complexes Objectifs opérationnels peu considérés
Spécification de la décision	Contenu très large, ambiguité de la formulation, imprécision quant aux cibles Lacunes sérieuses (cadre d'organisation, partage des responsabilités...) Définition imprécise des clientèles
Processus de décision	Démarche analytique avec failles (évaluation des coûts, état de situation...) Pas de consultation formelle, formulation à "huis clos" du réseau

4.4. ANALYSE DE L'ELABORATION.

Une politique, rappelons-le, est une décision que prend un gouvernement. Ce choix s'appuie sur des valeurs et se traduit par la formulation d'objectifs. Il doit aussi être assorti des moyens requis qui permettront l'atteinte des objectifs visés. Ces objectifs, pour être mesurables, doivent être spécifiés et clairs. L'on analysera l'élaboration de cette politique en nous arrêtant d'abord à la cohérence entre les valeurs, les objectifs et les moyens. En effet, le modèle rationnel aborde l'analyse d'une politique comme l'analyse d'une décision. Selon ce modèle, l'homme politique fait un choix "rationnel", consécutif à une analyse de la situation et à l'étude de différentes alternatives.

Cohérence entre les valeurs et les objectifs.

Le premier élément à juger est celui de la cohérence entre les valeurs de normalisation, d'égalité des chances, d'accessibilité et de formation globale des jeunes et les objectifs mis de l'avant par la politique à l'intention des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Il y a, à ce niveau ,parfaite cohérence. En effet, les valeurs mises de l'avant sont très bien traduites puisque l'on formule des objectifs d'accessibilité universelle au système public d'éducation, que l'on souhaite l'amélioration de la qualité de la formation pour tous les jeunes, y compris les jeunes en difficulté, et que l'on propose le maintien des élèves dans le milieu le plus normal possible.

Cohérence, clarté et spécification des objectifs.

Il ne suffit cependant pas de traduire des valeurs en objectifs pour qu'une politique soit rationnelle. Encore faut-il que les objectifs soient clairs, qu'ils n'entrent pas en contradiction les uns avec les autres et qu'ils soient bien spécifiés. Les objectifs de la politique de l'adaptation scolaire sont, pour le moins, très larges. On pourrait mieux les qualifier en parlant de grandes orientations. Ils révèlent en outre une certaine contradiction ou, du moins, ils apparaissent difficilement conciliables simultanément. Comment, en effet, assurer une accessibilité universelle à une éducation de qualité et, ceci, dans le cadre le plus normal possible? C'est un peu comme de souhaiter que tous les hôpitaux fassent de la chirurgie à coeur ouvert. Est-il possible de viser une qualité accrue des services (ce qui implique de faire des recherches, de former les intervenants..) tout en exigeant d'offrir les services partout?

Outre cette difficile conciliation de l'ensemble des objectifs, l'on note une certaine ambiguité dans leur formulation même. Qu'est-ce qu'une éducation dite de qualité? Et, que signifie le milieu le plus normal possible? On sent que la position n'est pas confortable : en page 22 et 23

de l'énoncé de politique[1] , on définit l'intégration comme le maintien de l'enfant dans son milieu naturel pour sa scolarisation et on propose une organisation graduée de services qui va jusqu'au centre hospitalier! On dit qu'il ne faut surtout pas faire disparaître toutes les mesures spéciales pour intégrer les enfants en classe régulière. Dans ce même document, en page 25, on dit qu'on "privilégie des modalités d'organisation qui facilitent le maintien de l'enfant dans sa famille et, dans toute la mesure du possible dans la classe régulière". Il semble bien qu'à ce chapitre la politique de l'adaptation scolaire ne soit pas unique. Comme le souligne Michel Bellavance :

> "les politiques ou programmes sont généralement formulés de façon très vague, ne répondent qu'exceptionnellement à un besoin clairement identifié, n'ont souvent pas d'objectif précis et,lorsqu'ils en ont, ceux-ci sont généralement multiples sinon carrément contradictoires."[2]

L'on peut admettre que les compromis politiques nécessitent la formulation d'objectifs larges et parfois même difficiles à concilier entièrement. C'est au moment de leur opérationalisation que l'on est amené à spécifier chacun d'entre eux. Spécifier un objectif signifie le rendre mesurable. Autrement, il devient impossible de juger des progrès accomplis.

En élaborant la politique de l'adaptation scolaire, on a , bien sûr, défini un certain nombre d'actions: diminution des barrières architecturales, régionalisation des services, soutien à la formation, au développement pédagogique et organisationnel mais l'on ne s'est pas donné de cibles précises. Ainsi, nulle part n'est-il fait mention de clientèles particulières à intégrer, de types de services qui devraient diminuer, du nombre d'écoles spéciales, du nombre d'enseignants à rejoindre par les programmes de mise à jour etc. On s'est , encore là, limité à fixer de grandes cibles sans les mieux caractériser. Non seulement n'a-t-on pas spécifié les objectifs mais on ne s'est pas assuré que les moyens proposés puissent être mis en oeuvre. L'impasse dans laquelle on se retrouve aujourd'hui pour juger des effets de cette politique est en bonne partie imputable au fait que l'on n'a pas identifié clairement les changements que l'on attendait. De plus, comme les orientations étaient généreuses et floues, elles laissaient place à toutes sortes d'interprétations. Comme certaines personnes n'en ont retenu que l'idée d'intégration, cette politique est vite devenue la politique d'intégration du Ministère et c'est surtout à ce niveau que les discussions ont encore cours aujourd'hui. Pour la plupart des parents concernés, l'intégration en classe régulière est

---

[1]QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1978). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action: l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

[2]BELLAVANCE, M. (1985). Les politiques gouvernementales, Elaboration, Gestion, Evaluation. Montréal: Agence d'Arc inc. , p.55.

devenue un objectif plutôt qu'un moyen souhaitable mais pas nécessairement exclusif d'intégration sociale.

On peut donc constater une première lacune en regard de la formulation et de la spécification des objectifs. S'ils sont en cohérence avec les valeurs privilégiées, ils n'ont pas été suffisamment explicités et l'ambiguïté qui en résulte demeure entière.

Cohérence entre les objectifs et les moyens

Comme le soulignent avec justesse les analystes politiques, c'est dans le plan d'action, c'est-à-dire dans les moyens que l'on met en place, que se traduisent concrètement les intentions politiques. En effet, les objectifs ont une envergure proportionnelle aux moyens qu'on accorde à leur réalisation. Les moyens mis de l'avant dans le plan d'action sont-ils en cohérence avec les intentions du décideur politique? Permettent-ils d'évoluer dans le sens des orientations privilégiées?

Les actions proposées dans le plan d'action confirment que les intentions du gouvernement sont sincères. L'on y convient de procéder aux changements législatifs et réglementaires nécessaires, ce qui illustre clairement une volonté politique d'agir pour changer la situation. Il en est de même en regard des règles administratives : on les modifiera pour favoriser l'accessibilité et offrir la souplesse nécessaire aux modifications souhaitées. De même, un ensemble d'autres mesures vise à favoriser l'atteinte des objectifs. Puisque le renouveau souhaité fait appel à un changement de mentalité, on convient de procéder à l'information et à la sensibilisation du public en général et du personnel scolaire en particulier, ce qui semble tout à fait adéquat. On prévoit un ensemble de moyens pour soutenir les intervenants (guides, instrumentation diverse..) et l'on affecte des ressources humaines et financières pour mener à bien différentes actions au sein même du Ministère et dans le réseau scolaire (développement pédagogique, soutien organisationnel, encadrement, diminution des barrières architecturales..). De manière générale, les moyens mis de l'avant sont en cohérence avec les intentions.

Pertinence des moyens prévus

Il est difficile de porter un jugement sur l'ensemble des moyens afférents à cette politique. Dans l'ensemble, ils cernent bien la problématique et l'on ne décèle pas d'oubli majeur. En effet, on intervient aux plans de l'encadrement (législatif, administratif et budgétaire), de la formation du personnel, des outils pédagogiques. De plus, des moyens sont prévus à tous les niveaux : MEQ,

commissions scolaires, écoles et l'ensemble des intervenants sont mis à contribution : administrateurs, enseignants, formateurs et parents. Il est regrettable toutefois qu'on n'ait pas pris soin de préciser de limites dans le temps. On lit, en page 25 de l'énoncé, que "le Ministère présente ... un plan général de développement dont la réalisation s'étalera sur un certain nombre d'années". Enfin, certaines formules utilisées engagent peu le Ministère quant aux moyens concrets : inviter, faciliter, aide appropriée sont des termes bien vagues.

Deux éléments méritent d'être soulignés : le modèle d'organisation proposé et l'opération projets-pilotes.

Le modèle de services préconisé dans l'Enoncé de politique est le système en cascade[1], adapté d'un modèle américain[2]. Il présente un ensemble de mesures graduées de services allant de services en classe régulière jusqu'à l'enseignement en centre hospitalier ou à domicile. Ce modèle, s'il a l'avantage de se définir comme un continuum de services devant viser le retour dans la classe régulière, a, en contrepartie, pour effet de justifier le maintien de tous les niveaux de la cascade. Même s'il est soutenu par de bonnes intentions, il ne garantit pas que les changements se feront dans le sens désiré. Ce modèle est intéressant dans la mesure où il nuance le concept d'intégration et qu'il illustre diverses modalités d'organisation mais ce n'est pas un modèle souhaitable pour toutes les clientèles. De plus, il ne fait que représenter un ensemble de services existant déjà dans le réseau scolaire.

En somme, la cascade n'apporte rien de neuf sinon qu'elle illustre que, malgré la visée intégratrice et normalisante, il faut maintenir des structures dites "spéciales". Ce qu'il faut souhaiter, c'est plus d'ouverture entre les niveaux. Il ne ressort pas clairement que ce modèle d'organisation puisse être un incitatif au changement. L'Association des cadres scolaires du Québec, dans un avis adressé au MEQ en date du 25 mai 1982, déclare que "sans apporter aucun changement aux organisations scolaires actuelles, chaque commission serait en mesure de démontrer que son organisation est conforme à ce modèle." ..."Ce système de services dit "en cascade" n'est pas, selon nous, un objectif en soi et ne garantit en aucune manière le respect de la philosophie et des principes contenus dans l'énoncé de politique et plan d'action"[3].

---

[1] Voir annexe C.

[2] DEARHEART, B.R. (1974). Organisation and Administration of Educational for Exceptional Children. Springfield, Ill., Thomas.

[3] Association des cadres scolaires du Québec (1982). Avis de l'association des cadres scolaires du Québec sur la politique de l'adaptation scolaire du Ministère de l'Éducation du Québec, p. 11

Par ailleurs, une des actions devant donner le coup d'envoi à la politique est l'opération "projets-pilotes". Par ce moyen, on compte développer différents modèles de services qui pourraient être généralisés par la suite. Cette opération qui se veut un outil de développement de services et de planification budgétaire souffre manifestement des lacunes suivantes:

-les milieux scolaires doivent concevoir des modèles sans cadre de référence minimum fourni par le Ministère. Les orientations de la politique mettent l'accent sur le développement des services préscolaires aux jeunes handicapés, sur la scolarisation prolongée et sur l'expérimentation de modèles faisant appel à du personnel diversifié. Cependant,ces orientations ne s'appuient sur aucune planification d'ensemble.

-la durée prévue de l'expérimentation est de deux ans, ce qui est court pour en inférer des modèles "généralisables". D'autre part, comment, au terme de deux années, retirer des ressources si l'expérimentation n'est pas concluante? Ce qu'il aurait fallu privilégier, ce n'est pas l'expérimentation de modèles mais la mise en place de modèles de services selon un cadre de référence convenu au préalable.

-le budget émane presqu'exclusivement du MEQ alors que les ressources à prévoir sont susceptibles de relever en bonne partie des Affaires sociales. On lit , en effet, dans l'énoncé qu'" *il faut prévoir l'intervention ... d'un spécialiste de la réadaptation,...d'un professionnel de la santé,...de moniteurs et d'aides*"[1] . Il semble que l'on aurait du planifier conjointement le dégagement des sommes requises afin d'assurer la concertation souhaitée et le suivi ultérieur.

Faisabilité

Lors du lancement de la politique, le Ministère n'avait pas en main les éléments requis pour juger de sa faisabilité. C'est afin de combler cette lacune que les projets-pilotes ont été mis de l'avant. Cette expérimentation devait contribuer à l'évaluation des coûts. Mais pour projeter ces coûts, il fallait qu'il y ait des clientèles bien identifiées et des "normes" de services présumés. Or, les critères d'identification des clientèles n'étaient pas établis, (on souhaitait même la disparition des étiquettes) et les plans d'organisation étaient inexistants. On ne connaissait même pas les services en place puisqu'on annonçait une recherche-enquête auprès des commissions scolaires afin d'en faire l'inventaire. Comme on peut le constater, non seulement les études de faisabilité

[1]QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1978). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action: l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, p.21.

n'étaient pas faites, mais la procédure choisie pour pallier à cette lacune était inadéquate. On proposait un changement de cap sans en connaître les véritables enjeux et sans pouvoir en estimer les coûts.

Définition de la clientèle

Outre les lacunes évoquées précédemment, il en est une autre qui a trait à l'identification de la clientèle visée par cette politique. Cette politique s'adresse à l'ensemble des élèves en difficulté comme s'ils formaient un groupe monolithique. Or, la réalité est fort différente. Les orientations, les moyens à mettre en place, le cadre organisationnel sont conditionnés par les caractéristiques de la clientèle. Un jeune mésadapté ne requiert pas les mêmes services qu'un élève sourd profond et il en va de même pour chacune des clientèles. A vouloir faire contrepoids au mouvement de "médicalisation" abusive et d'étiquetage outrancier, on se retrouve avec une dénomination très large qui risque de ne plus témoigner adéquatement des différences. Il aurait été souhaitable de retrouver plus de nuances à ce chapitre. Il est d'ailleurs intéressant de noter au passage que l'Office des personnes handicapées a revendiqué, lors des consultations sur la nouvelle loi scolaire en 1984, une modification à la réglementation pour qu'on y distingue les élèves handicapés des élèves en difficulté.

Les ressources mises en place et le modèle de gestion

L'étude du plan d'action fait ressortir que l'on a prévu une quantité importante de ressources humaines et financières pour l'implantation de cette politique. Ces ressources se retrouvent à chacun des niveaux d'intervention : le Ministère dispose de personnel pour élaborer la documentation promise. Le Service de l'adaptation scolaire à lui seul, se voit assurer cinq postes permanents et allouer une douzaine de postes temporaires. D'autres personnes se voient confier le dossier de l'adaptation scolaire dans les Directions régionales et dans différentes unités du Ministère. Les commissions scolaires qui n'en ont pas, peuvent se doter d'un conseiller en adaptation scolaire et soumettre des projets dans le cadre des projets-pilotes (plus de 10 millions sur deux ans). Il ressort donc de l'analyse que des ressources importantes sont consacrées pour la mise en place de la politique.

Le modèle de gestion défini dans le plan d'action par le partage des tâches ne garantit cependant pas, de façon certaine, le succès de l'entreprise. En raison de l'autonomie dont jouissent les commissions scolaires, il aurait été important d'établir un plan de développement rigoureux et de l'assortir d'un processus d'évaluation permettant de juger du degré d'atteinte des résultats. Une structure par paliers comme celle du réseau scolaire rend difficile l'implantation des politiques

étant donné qu'il peut s'introduire des distorsions à chaque niveau. Aussi, faut-il, dans une organisation décentralisée, une très bonne coordination pour assurer l'atteinte des objectifs convenus par la direction.

En conclusion de l'analyse que l'on a faite de la conception et du processus d'élaboration de la politique à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, l'on peut cerner un certains nombre de facteurs qui expliquent le contenu arrêté. Il y a d'abord la nature même du changement requis qui appelle à la prudence. On ne décrète pas un changement de mentalité ou d'attitudes et on ne peut chamberder radicalement une structure existante sans en avoir mesuré les effets. Pouvait-on, décemment, fixer des cibles sans avoir analysé par exemple les impacts sur les postes (sécurité d'emploi), sans connaître les coûts? Trop d'incertitudes demeuraient : incertitude quant aux modèles de services à développer, quant aux ressources requises, quant à l'engagement du MAS.

On ignorait aussi le degré de "readiness" du milieu, c'est à dire qu'on ne pouvait juger de l'accueil qui serait fait à l'orientation et des capacités du milieu d'y donner suite. Aussi, valait-il mieux proposer de grandes lignes et tenter de les consolider avec les personnes concernées.

On peut donc dire que l'élaboration de cette politique a été faite dans une conjoncture qui forçait une prise de décision malgré les incertitudes nombreuses qui subsistaient notamment en regard de l'état de la situation qui prévalait dans le réseau. En effet, il y avait une volonté d'agir le plus rapidement possible dans un dossier qui piétinait depuis trop longtemps. Le décideur politique a donc opté pour des orientations larges et proposé une planification s'appuyant sur l'expérimentation de modèles à développer. Force est d'admettre que les personnes responsables de l'élaboration de cette politique n'ont pas respecté toutes les règles de l'art au moment de sa conception. Toutefois, le design global était suffisamment cohérent pour entraîner des modifications d'importance dans le réseau scolaire.

Si le contenu de la politique ne semble pas entièrement cadrer avec le modèle rationnel de prise de décision, on peut observer une rationalité certaine chez le décideur. Un homme politique n'envisage jamais un problème dans sa globalité mais il se concentre d'abord sur les aspects les plus importants d'une situation. Quant il arrête un choix, il recherche ce qui se voit le mieux, ce qui peut se faire dans l'immédiat et, surtout, ce qui est faisable politiquement. Parmi tous les problèmes que tente de résoudre cette politique, le plus important ou du moins, celui qui est dénoncé avec le plus d'ardeur, est celui de la marginalisation des jeunes dans un système parallèle. On met donc la priorité sur les modèles d'organisation. Ce qui est faisable politiquement, c'est de ne

pas trop chambarder le système: il y a des structures en place, du personnel concerné par de telles orientations, il faut donc y aller en douceur. On propose un modèle d'organisation où chacun pourra se loger et la mise sur pied de projets-pilotes pour encourager les milieux à ..essayer, la seule chose possible dans l'immédiat. Ce qui peut paraître d'une logique douteuse au premier abord est, au contraire, d'une grande logique ...politique.

5. ANALYSE DE L'EXÉCUTION (IMPLANTATION ET GESTION)

5. ANALYSE DE L'EXECUTION (IMPLANTATION ET GESTION).

L'analyse de l'exécution d'une politique comprend à la fois l'analyse de l'implantation et celle de la gestion. L'implantation d'une politique, c'est son opérationalisation première, c'est-à-dire l'actualisation des activités prévues au plan d'action selon le calendrier arrêté. La gestion d'une politique, c'est la façon de l'appliquer tout au long du processus d'implantation jusqu'au moment de l'évaluation.

Une politique n'est pas un produit fini lorsqu'elle est énoncée de manière officielle. Selon les circonstances, la conjoncture tant économique que politique, selon les personnes chargées de son application et aussi selon la structure organisationnelle , une politique peut subir un nouveau "design" lors de son implantation. En effet, les contraintes qui apparaissent deviennent de nouveaux objectifs avec lesquels il faut composer. De plus, les personnes qui ont mission d'implanter une politique sont rarement celles qui l'ont conçue, ce qui peut en colorer la réalisation.

Pour analyser la phase d'implantation et de gestion, l'on doit être particulièrement attentif au contexte dans lequel elle s'est effectuée, aux changements qui sont survenus et qui ont modifié le contenu original de la politique, aux gestionnaires en place et aux structures qui ont modelé l'implantation et qui peuvent expliquer les résultats obtenus. Si l'on peut théoriquement dissocier l'analyse de l'élaboration de celle de l'implantation, il n'en est pas de même dans la pratique. Il y a des interrelations évidentes entre les deux, l'élaboration conditionnant en partie l'implantation par les moyens qu'elle met de l'avant, l'implantation et la gestion remodelant le "design" original en fonction de circonstances parfois imprévisibles.

5.1. L'ENVIRONNEMENT.

L'analyse que l'on fera de l'environnement s'attardera particulièrement à l'évolution de la conjoncture économique, aux changements qui se sont profilés dans l'opinion publique , aux

différentes lois qui ont modifié les règles du jeu et aux autres politiques qui sont venues chevaucher celle à l'intention des jeunes en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

5.1.1. L'évolution de la conjoncture économique.

Au début des années '70, le réseau de l'éducation est en plein développement. Les dépenses des commissions scolaires croissent annuellement de 12.8 % entre 1972 et 1981[1] . A la fin des années '70, une crise économique secoue tout le monde occidental. Le gouvernement du Québec doit exercer un contrôle accru sur ses dépenses. Un événement particulier a un impact important pour le réseau scolaire, c'est la découverte d'un "trou" de 500 millions dans les dépenses de l'éducation. En 1980-1981, le Ministère définit donc une nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires.

Les règles budgétaires de 1979-1980 faisaient une allocation des ressources selon deux grands blocs (enveloppe budgétaire et allocations spécifiques) entre lesquels il n'y avait aucune transférabilité. Cette méthode d'allocation comprenait des modalités de calcul très complexes et exigeait un grand nombre de contrôles, aussi bien à priori qu'à postériori. Ce modèle soulevait quatre problèmes : la complexité des règles rendait difficile le suivi de l'évolution des coûts du réseau primaire et secondaire, il posait des problèmes au chapitre de la comptabilisation et de l'imputation des dépenses, il rendait difficile le contrôle de la croissance des coûts et il était une entrave importante à l'autonomie de gestion des commissions scolaires.

La méthode mise de l'avant en 1980-1981 vise à contenir le niveau des coûts et leur évolution et aussi à agir à l'intérieur d'une contrainte budgétaire d'ensemble. Les principales caractéristiques du nouveau modèle sont la transférabilité complète à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire générale (personnel enseignant, autre personnel, autres coûts) et l'entière autonomie de gestion de la commission scolaire à cet égard. Les nouvelles règles d'allocation sont conçues selon une approche historique et selon une procédure et une méthodologie établies par le Ministère. Ainsi, chaque commission scolaire se voit attribuer un paramètre de financement global et l'ajustement annuel est fonction de l'évolution des clientèles.

Ce nouveau mode d'allocation budgétaire a eu des répercussions , en certains endroits, sur les services à l'enfance en difficulté. Quelques commissions scolaires auraient affecté les ressources générées par la clientèle en difficulté à d'autres services qu'à ceux de l'adaptation

---

[1] QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1986). Indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire, p. 16.

scolaire ce qui expliquerait les accusations d'intégration "sauvage" portées par les syndicats d'enseignants. D'autres, désireuses de limiter l'étiquetage des jeunes, auraient renoncé à identifier les élèves en difficulté croyant que les paramètres d'allocation étaient définitifs. Aussi, lorsqu'en 1983, l'on a procédé à un réajustement des paramètres, ces commissions scolaires se sont vues pénalisées, leur clientèle en difficulté n'apparaissant plus de façon spécifique à leur sommaire-école. Depuis lors, on note une légère croissance dans les effectifs de l'adaptation scolaire, le réseau scolaire ayant compris les règles du jeu. Enfin, ce nouveau mode d'allocation s'est révélé inéquitable envers certaines commissions scolaires dont l'histoire ne permettait pas de prendre en compte l'alourdissement récent de leur clientèle.

En 1986, le Ministère modifie à nouveau ses règles budgétaires. Les allocations émises sont de trois types: les allocations de base, les allocations supplémentaires et les allocations spécifiques."Les ressources découlant des allocations de base sont attribuées à priori, de façon automatique et globale, en fonction de paramètres prédéterminés et de variables telles que les clientèles et les superficies" lit-on dans les règles budgétaires 1986-1987, où l'on ajoute que ces ressources sont entièrement transférables. Et il en va de même pour les allocations supplémentaires.

Les allocations supplémentaires en adaptation scolaire totalisaient environ 20 millions en 1983-1984. Une opération a été menée en 1984 afin d'intégrer dans la base des commissions scolaires les sommes récurrentes de ce financement supplémentaire, notamment dans le cas des services régionaux et supra-régionaux et dans le cas de clientèles établies. En 1984-1985, de ce vingt millions on intègre dans la base des commissions scolaires concernées une somme approximative de 14 millions, soit 4,6 millions pour les enseignants et plus de 9 millions pour les autres personnels et autres coûts.

Dans le processus de révision du mode de financement de 1986, on prévoit l'intégration à la base complémentaire de certaines commissions scolaires de 3,5 millions additionnels. Il ne reste donc plus que 2,5 millions à distribuer en allocations supplémentaires. Quant aux 14 millions préalablement intégrés, ils sont attribués comme suit: les allocations pour les enseignants sont maintenues dans les commissions scolaires où elles avaient été données; celles pour les autres personnels et autres coûts (environ 10 millions) ont été incluses dans la masse budgétaire globale qui a été distribuée à l'ensemble des commissions scolaires du Québec au moyen de l'équation de régression pour l'établissement du per capita de financement des autres coûts de services éducatifs.

L'impact de ces modifications pénalise le secteur de l'adaptation scolaire puisqu'une somme (10 millions) qui lui était exclusivement destinée est répartie en fonction de cinq facteurs(maternelle et primaire régulier, secondaire régulier, adaptation scolaire, enseignement professionnel et dispersion au primaire) plutôt qu'en regard des seuls besoins de l'adaptation scolaire. De plus, ce modèle général ne tient pas compte de la lourdeur de certaines clientèles que l'on retrouve dans des centres régionaux et supra-régionaux.

Comme on peut le constater, de nombreux changements ont eu lieu depuis la parution de la politique. D'une période de croissance économique, on passe à une ère de décroissance et de restrictions. Parallèlement, on décentralise la gestion des ressources en accordant aux commissions scolaires un pouvoir discrétionnaire accru. L'orientation privilégiée est d'accroître la responsabilisation du milieu, le Ministère se limitant à fournir les encadrements budgétaires et à donner les grandes orientations pédagogiques. On est loin des budgets protégés que réclamait COPEX.

5.1.2. L'évolution de l'opinion publique.

Les valeurs qui ont orienté le développement de l'école publique au cours des dernières années sont des valeurs d'égalité des chances, de démocratisation, d'accessibilité universelle. Les modifications importantes que subit la société et, de façon particulière la famille, imposent des changements au rôle de l'école. Elle doit se substituer à la famille et remplir à sa place des fonctions d'éducation qui sont nouvelles pour elle.

En plus d'avoir à élargir son mandat, l'école doit accueillir tout le monde. La politique du Ministère à l'intention des jeunes en difficulté va dans ce sens et rejoint ainsi le mouvement plus général de reconnaissance des droits des minorités et de leur intégration sociale.

Le rôle joué par l'Office des personnes handicapées a amené des changements de mentalité importants au Québec. Créé en 1978, il est à l'origine de la conférence socio-économique de décembre 1981, sommet qui vint clôturer l'année internationale de la personne handicapée. Les participants à cette conférence dressèrent un état de la situation[1] et firent des propositions qui engageaient chacun des partenaires. Le ministère de l'Éducation était de ceux-là[2] . On demandait

---

[1]QUEBEC (Province), Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec (1981). L'intégration de la personne handicapée. État de la situation.

[2]QUEBEC (Province), Office des personnes handicapées (1984). A part ...égale. L'intégration sociale des personnes handicapées: un défi pour tous, p. 122.

notamment au MEQ d'étudier la question de la scolarisation des jeunes ayant une déficience mentale profonde, de créer un mécanisme d'appel et d'associer les organismes de promotion au mécanisme de concertation formel entre le ministère de l'Éducation et le ministère des Affaires sociales. En 1985, l'Office qui a rédigé une politique d'ensemble intitulée A part...égale[1], convoque une autre importante rencontre pour faire le point sur les engagements de '81. La politique de l'OPHQ vise à promouvoir l'autonomie des personnes handicapées, à développer leurs capacités résiduelles, à favoriser leur accès aux équipements collectifs, à favoriser leur intégration aux activités normales et à assurer la prise en charge par l'Etat des coûts entraînés par un handicap. En effet constant, l'OPHQ dispose de ressources pour faire la promotion des droits des personnes handicapées, pour soutenir l'élaboration de plans de service et pour subventionner des services que le milieu ne peut offrir à même ses ressources.

Toutes ces pressions agissent sur l'opinion publique et deviennent de plus en plus contraignantes pour les commissions scolaires. Les parents, forts de l'appui de l'OPHQ, exigent des services dans la classe régulière en en faisant un droit absolu. L'intégration scolaire est devenue, pour plusieurs, synonyme d'intégration en classe régulière.

Parallèlement à ce mouvement intégrationniste, surviennent d'autres événements qui vont remettre en question le rôle de l'école. Un rapport américain au titre évocateur, A NATION AT RISK, THE IMPERATIVE FOR EDUCATIONAL REFORM, a des répercussions jusqu'au Québec. Ce rapport remet en question les fondements du système éducatif américain dont la médiocrité met en péril l'avenir de la nation américaine. Ce n'est pas tant par l'envergure et le sérieux de ses propos qu'il impressionne, mais plutôt en raison de son momentum. En effet, une étude de la Direction de la recherche du Ministère replace ce rapport à ses justes proportions dans un texte intitulé "Un petit rapport bien populaire"[2]. Il arrive cependant à un moment où le Québec s'inquiète de sa compétitivité, notamment dans le domaine scientifique, et à un moment où les choix de société deviennent plus difficiles. Les lobbys se font de plus en plus nombreux, tout aussi justifiés les uns que les autres. Il faut plus de place pour les sciences, il faut assurer des cours en économie familiale, en informatique, en technologie, en formation personnelle et sociale sans oublier la formation morale ou religieuse.

---

[1]QUEBEC (Province), Office des personnes handicapées (1984). A part...égale. L'intégration sociale des personnes handicapées: un défi pour tous.

[2]QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1985). Un petit rapport bien populaire. Analyse critique du rapport américain A NATION AT RISK. THE IMPERATIVE FOR EDUCATIONAL REFORM.

Toujours dans les années 83-84, surgit la préoccupation pour une catégorie d'élèves que l'école a momentanément ignorés dans le mouvement de démocratisation. L'école se met en quête de l'excellence et des pressions s'exercent pour que l'on accorde une attention particulière aux jeunes doués et talentueux. Certains prétendent que l'on a tout investi pour les jeunes en difficulté au détriment des jeunes doués et qu'il est temps de renverser la vapeur.

En avril '86, ont lieu les Etats généraux de l'éducation. Plus de six mille personnes se réunissent pour faire le point et tenter de dégager des consensus pour l'avenir de l'éducation au Québec. Une volonté semble se dessiner : en finir avec l'école "fourre-tout".L'école devra se recentrer sur sa mission essentielle :l'apprentissage et, particulièrement , l'apprentissage des matières de base. Sans remettre totalement en question la mission sociale de l'école, on croit qu'elle doit d'abord remplir sa mission éducative. L'intégration des jeunes en difficulté est aussi au centre des discussions à cette rencontre. Les avis demeurent partagés quant aux limites de l'intégration. Il y a cependant unanimité pour dénoncer les modalités d'intégration en vigueur . Le Ministre s'engage à y apporter les correctifs nécessaires.

Depuis la parution de l'Énoncé de politique en '78, bien des influences ont agi sur l'opinion publique . La promotion des droits des personnes handicapées, l'évaluation négative de la formation donnée aux jeunes, la conjoncture économique difficile sont autant d'éléments qui pèsent aujourd'hui dans la balance. L'opinion publique se retrouve partagée, tiraillée entre ses principes et les choix économiques qui s'imposent.

5.1.3. Les changements législatifs.

Depuis la parution de la politique, outre l'influence de groupes externes et d'événements conjoncturels, on peut souligner l'impact qu'ont eu certaines lois sur le développement des services. Un changement législatif qui a eu une portée plus grande que prévu est celui de la modification de la Loi sur l'instruction publique. En 1979, comme il s'y était engagé, le gouvernement modifie la Loi sur l'instruction publique pour y supprimer la restriction "s'ils sont jugés aptes à suivre ces cours" et pour y préciser que la commission scolaire est tenue d'admettre aux cours et services éducatifs donnés dans ses écoles tout enfant domicilié sur son territoire. Ceci a pour effet de rendre admissibles tous les jeunes d'âge scolaire à des services éducatifs. Désormais, les jeunes handicapés en raison d'une déficience mentale profonde ne sont plus sous la responsabilité exclusive du ministère des Affaires sociales, mais sont maintenant en droit d'exiger des services du ministère de l'Éducation. Un avis juridique, en date du 15 septembre 1980, est

adressé en ce sens à la Direction générale du développement pédagogique qui en avait fait la demande au Service juridique du Ministère.

La Loi sur la protection de la jeunesse édictée en 1977 crée une obligation à la commission scolaire de recevoir dans ses écoles les jeunes placés par le Directeur de la protection de la jeunesse ou par le tribunal à l'intérieur de ses limites territoriales, à n'importe quel moment et d'offrir des services d'enseignements appropriés. Cette obligation est confirmée par la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique.

Quant à la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, en créant l'Office des personnes handicapées et en l'investissant d'un mandat de promotion des droits et de coordination des services à la personne handicapée, elle vient orienter dans un sens bien précis le développement des services éducatifs aux élèves handicapés et elle exerce une pression supplémentaire sur le milieu scolaire.

Ces trois lois génèrent donc des contraintes nouvelles pour le réseau de l'éducation et ce n'est souvent "qu'à l'usage" qu'on en mesure véritablement les effets. Le ministère de l'Education n'avait pas prévu que les centres d'accueil pour handicapés intellectuels profonds feraient des demandes de services aux commissions scolaires pour leurs bénéficiaires. C'est aujourd'hui le cas.

5.1.4. Le chevauchement d'autres politiques.

Outre les aspects législatifs qui ont apporté des contraintes formelles à l'application de la politique de l'enfance en difficulté, on doit composer avec les politiques d'autres ministères qui s'inscrivent en complémentarité de celles du ministère de l'Éducation, mais qui parfois sont difficilement conciliables en raison des contraintes inhérentes à la réalité scolaire. Les politiques de normalisation et de désinstitutionnalisation du ministère des Affaires sociales sont en cohérence avec les orientations de la politique de l'adaptation scolaire car elles visent le maintien des jeunes dans le milieu naturel. Toutefois, l'organisation scolaire a des impératifs dont doit se soucier le MAS dans l'implantation de ses politiques, ce qu'il néglige parfois de faire. Ainsi, il peut arriver que des centres d'accueil du réseau des Affaires sociales décident de fermer un centre d'hébergement et de relocaliser plusieurs jeunes dans des foyers de groupe sans tenir compte des effets d'un tel geste sur le réseau scolaire. Or, si les politiques actuelles du MSSS[1] ont

[1] Le Ministère des Affaires sociales (MAS) a changé d'appellation en 1985. Il s'appelle aujourd'hui le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

l'avantage de diminuer les coûts de système de leur réseau, elles ont pour conséquence d'augmenter certains frais de celui de l'Éducation en plus d'accroître ses responsabilités.

Il en est de même avec la politique d'intégration sociale des personnes handicapées. L'objectif visé par le ministère de l'Education est de favoriser au maximum l'intégration sociale, tout comme le prône l'Office des personnes handicapées. Le ministère de l'Education a cependant aussi à poursuivre des objectifs de formation et d'apprentissage qui débordent la seule visée d'intégration sociale.

Les politiques du MSSSQ et de l'OPHQ sont celles qui sont les plus contraignantes à l'endroit du réseau de l'éducation pour l'application de la politique de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Les efforts de conciliation et de concertation ne réussissent pas à faire l'unanimité et à rallier tous les intervenants. Chacun demeure convaincu que les valeurs qu'il véhicule sont primordiales.

On peut donc observer que de nombreux changements se sont produits dans l'environnement depuis le lancement de la politique de l'enfance en difficulté. Des modifications de taille ont été apportées au système de financement des commissions scolaires pour éviter une inflation indue des coûts et pour accroître l'autonomie de gestion du milieu. Les mouvements de promotion des droits des personnes handicapées et les différentes politiques sociales mises de l'avant ont également modifié les règles du jeu en augmentant les responsabilités de l'école. Si toutes ces contraintes viennent colorer l'implantation et la gestion de la politique de l'adaptation scolaire, elles ne sont cependant pas suffisantes à la compréhension de la situation. L'étude du processus d'implantation et de gestion est une étape essentielle pour dégager les influences qu'ont pu avoir certaines personnes, pour évaluer les stratégies et pour mesurer les effets de la structure organisationnelle sur la réalisation d'une politique.

5.2. LE PROCESSUS D'IMPLANTATION

Par l'étude du processus d'implantation, on fera état des principaux intervenants qui ont participé à l'implantation, on s'attardera à la structure responsable de la mise en oeuvre, on identifiera les points tournants de même que les principales activités d'implantation, pour terminer en en donnant les résultats.

TABLEAU-SYNTHÈSE DES ÉVÉNEMENTS QUI ONT INFLUENCÉ

L'IMPLANTATION ET LA GESTION DE LA POLITIQUE (1979-1986)

	LOIS / RÈGLEMENTS	PROCESSUS BUDGÉTAIRE	PLANIFICATION / COORDINATION	PROJETS-PILOTES	ÉVÉNEMENTS EXTÉRIEURS
1979	LOI 71 MODIFIANT LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE		JUIN: DÉPÔT DU RAPPORT DE LA MISSION MAS-MEQ JUIN: CRÉATION DU COMITÉ MERCIER DÉC.: RAPPORT MERCIER		
1980		NOUVELLE MÉTHODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES	AVRIL: 1ère RÉUNION DU COMITÉ DIRECTEUR DE LA DGDP		
1981	RÈGLEMENT CONCERNANT LE RÉGIME PÉDAGOGIQUE		JANV.: ÉTUDE AU BSM DU RAPPORT MERCIER JANV.: ABOLITION DU COMITÉ DIRECTEUR ET CRÉATION D'UN COMITÉ DE COORDINATION MEQ-MAS		DÉC.: CONFÉRENCE SOCIO-ÉCONOMIQUE SUR L'INTÉGRATION DE LA PERSONNE HANDICAPÉE
1982			JANV.: CRÉATION DE LA MISSION MAS-MEQ PHASE II ASSORTIE D'UN COMITÉ AVISEUR		
1983					
1984	DÉC.: LOI SUR L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE PUBLIC	RÉAJUSTEMENT DES PARAMÈTRES D'ALLOCATION OPÉRATION D'INTÉGRATION À LA BASE DES COMMISSIONS SCOLAIRES DES ALLOCATIONS RÉCURRENTES			
1985	LOI 3 DÉCLARÉE ANTICONSTITUTIONNELLE		. RESTRUCTURATION DU MEQ . MAS DEVIENT MSSS		. LANCEMENT DE LA POLITIQUE "À PART... ÉGALE" ET CONVOCATION PAR L'OPHQ D'UNE CONFÉRENCE POUR FAIRE LE POINT SUR LES ENGAGEMENTS DE 1981 . AVIS DU CSE "RÉUSSIR L'INTÉGRATION DES EHDAA"
1986		. RÉVISION DU MODE DE FINANCEMENT . NOUVEL AJUSTEMENT ET NOUVELLE INTÉGRATION À LA BASE DES COMMISSIONS SCOLAIRES	. PROJET DE CARTE NATIONALE . ENTENTES DE PRINCIPE ENTRE LE MEQ ET LE MSSS (PARTAGE DES RESPONSABILITÉS)		AVRIL: LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'ÉDUCATION

TABLEAU # 5

5.2.1. Les principaux acteurs participant à l'implantation.

Plusieurs instances ont été mises à contribution pour procéder à l'implantation de la politique de l'enfance en difficulté. La responsabilité première revenait naturellement au ministère de l'Education et à ses différentes unités. La Direction générale du développement pédagogique par son Service de l'adaptation scolaire en était le principal maître d'oeuvre en raison de la responsabilité qui lui était confiée de coordonner l'opération centrale du plan d'action, soit celle des projets-pilotes et de procéder à l'élaboration de l'instrumentation pédagogique requise.

Les directions régionales, sous la coordination de la Direction générale des régions, devaient avoir une part active au processus pour s'assurer de la sensibilisation des milieux, pour veiller à ce que les orientations ministérielles soient bien comprises , pour suivre les projets de leurs régions respectives et pour fournir aux unités centrales la rétroinformation nécessaire aux ajustements qui s'imposaient.

D'autres directions comme celles de l'Evaluation pédagogique, du Matériel didactique, de la Formation du personnel scolaire, de l'Administration avaient des actions concrètes à mener pour assurer l'implantation.

Le ministère des Affaires sociales était également un acteur capital par sa participation aux projets-pilotes et son action dans le développement des activités de prévention.

Enfin, les commissions scolaires et les écoles devaient être mises à contribution pour l'expérimentation des projets-pilotes qui est une opération majeure dans le processus d'implantation de la politique.

Il est important de rappeler que la politique de l'adaptation scolaire était une politique particulière à l'intérieur d'un énoncé de politique général devant orienter le développement de toute l'école québécoise. Cette politique d'ensemble contenait déjà plusieurs mesures qui profiteraient à l'ensemble des élèves, y compris les élèves en difficulté. C'est le cas notamment de l'opération révision des programmes d'études. Elle contenait aussi des orientations générales qui devaient guider l'élaboration d'autres politiques spécifiques, par exemple en regard de l'évaluation pédagogique, du perfectionnement des enseignants ou encore des services éducatifs aux minorités. Aussi, lorsqu'en janvier 1979 le Service de l'adaptation scolaire dépose un plan d'action, on y retrouve exclusivement la liste des actions et productions prévues dans le cinquième chapitre de

L'école québécoise pour soutenir l'implantation des orientations préconisées pour l'enfance en difficulté.

5.2.2. La structure d'implantation.

La responsabilité de l'implantation est partagée entre plusieurs intervenants et implique un haut niveau de coordination. Or, il faut attendre plus d'un an après le lancement de la politique pour assister à la mise sur pied d'un comité directeur pour faire l'analyse du document déposé par le Service de l'adaptation scolaire et intitulé "Application des actions prévues dans la politique pour l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage"[1] . Ce document résume l'ensemble des opérations nécessaires à la réalisation du plan d'action de la politique. Il propose aussi un échéancier de réalisation pour une bonne partie des activités.

Les productions pédagogiques de même que l'opération projets-pilotes ont été enclenchées en 1979 sous la gouverne du Service de l'adaptation scolaire. Toutefois, cette unité n'a pas autorité pour diriger la réalisation de l'ensemble du plan d'action. Aussi, le 27 février 1980, le directeur de la Direction générale du développement pédagogique adresse-t-il une note au sous-ministre du secteur dans laquelle il dénonce le manque de coordination et de planification dans c e dossier et réclame la création d'un comité directeur qui serait présidé par la Direction générale du développement pédagogique[2] . Ce comité tient sa première rencontre le 17 avril 1980 . Il a pour mandat d'analyser le document "Application des actions prévues dans la politique pour l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage", d'inventorier ce qui est accompli et ce qui reste à faire, d'assurer le suivi et la cohérence de tous ces dossiers, de faire préparer et accepter les directives nécessaires pour guider le milieu en attendant des mesures plus permanentes et de prendre toute action nécessaire pour assurer l'implantation de la politique dans les meilleurs délais.

L'opération projets-pilotes, quant à elle, est sous la responsabilité d'un coordonnateur qui fait partie du Service de l'adaptation scolaire et est gérée de façon autonome.

---

[1] Voir annexe E.

[2] Ce comité est composé du Directeur général de la Direction générale du développement pédagogique, d'un représentant de la Direction générale des réseaux, du Directeur du Service de l'adaptation scolaire, d'une intervenante du réseau scolaire et d'un représentant du MAS.

5.2.3. Les points tournants en cours d'implantation.

L'un des événements qui sont venus interférer dans le processus de coordination des activités d'implantation fut le dépôt du rapport Mercier[1] le 15 décembre 1979 qui donnait suite à la planification interministérielle. Ce comité assurait la suite des travaux de la Mission MAS-MEQ et devait préciser les fonctions et responsabilités des deux ministères et de leurs établissements et institutions relativement à l'accessibilité des services de santé et des services sociaux, y compris la réadaptation pour les enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage des commissions scolaires. Il devait aussi préciser les modes d'intervention et formuler des recommandations touchant la formation et le perfectionnement du personnel concerné, identifier les mécanismes administratifs, les coûts et les modalités de financement, procéder à l'inventaire des documents, des clientèles et des ressources disponibles, proposer un programme d'implantation pour l'ensemble des régions administratives, proposer des solutions concrètes aux problèmes identifiés et assurer l'application des recommandations retenues.

Comme on peut le constater, le mandat de ce comité était large et devait permettre de compléter une partie importante du plan d'action de la politique: faire l'inventaire des ressources et des clientèles, définir des modalités de financement et procéder à l'implantation dans les différentes régions. Or, parallèlement, le Service de l'adaptation scolaire, qui ne participait pas aux travaux du comité Mercier, mit en branle les projets-pilotes pour expérimenter des façons de faire avant de les généraliser, entreprit une recherche-enquête pour connaître l'état des services dans le réseau et élabora des plans d'organisation de services aux jeunes en difficulté. Le seul constat que l'on puisse faire, c'est qu'il y a pour le moins incoordination.

D'ailleurs, dans la conclusion de son rapport, le comité Mercier rappelle l'existence des projets-pilotes dont l'objectif est précisément d'identifier des modèles de services et propose qu'on s'y réfère pour planifier le développement des ressources.

Le contenu du rapport Mercier était particulièrement attendu parce qu'il devait proposer un partage des responsabilités entre les deux ministères et permettre ainsi de pouvoir planifier le développement des services et d'en estimer les coûts. Or, suite à une modification faite de façon unilatérale par un représentant du ministère des Affaires sociales à une des recommandations du

[1] QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation, Ministère des Affaires sociales (1979). Comité sur les services de santé et les services sociaux en milieu scolaire, y compris les services de réadaptation. Rapport aux sous-ministres des Affaires sociales et de l'Éducation. (Rapport Mercier).

rapport (touchant le rattachement des orthophonistes), on dut reprendre les discussions et les analyses et attendre en janvier 1981 pour que le rapport final soit acheminé au Bureau des sous-ministres de l'Education. En conséquence, il s'est donc écoulé plus d'un an sans qu'aucune décision ne fût prise.

Dans le procès-verbal de la réunion du Bureau des sous-ministres du 12 janvier 1981, on peut lire, en page 7, "Il n'apparaît pas possible aux membres du BSM d'effectuer une étude exhaustive du dossier, en conséquence, ils retiennent la recommandation du rapport relative à la création d'un comité de coordination MEQ-MAS, sous l'autorité du comité de liaison"[1] . Le Bureau propose donc que ce comité se penche à nouveau sur le partage des responsabilités et voie à la préparation de budgets complémentaires MAS-MEQ à la lumière de l'inventaire des effectifs réalisés par le comité Mercier et à partir des modèles de services issus des projets-pilotes de 1979-1980.

Cette décision a eu pour effet d'abolir le comité directeur créé en février 1980, comme en fait foi le compte rendu de sa dernière réunion du 26 février 1981. Or, le comité directeur était avant tout un comité de coordination interne auquel on associait le MAS.

Dans les faits, le comité interministériel tel que défini par le BSM ne sera pas formé. La Direction générale du développement pédagogique jugera que les problèmes en suspens devaient trouver réponse dans le cadre des travaux sur les plans d'organisation élaborés en concertation avec le MAS. Un groupe de travail sera cependant mis sur pied ultérieurement mais il ne sera composé que de fonctionnaires sans représentant des commissions scolaires et sans représentant des CRSSS comme le souhaitait le bureau des sous-ministres.

On reprend donc, en 1981, tout le débat sur le partage des responsabilités.Le rapport Mercier est mis sur la tablette. Les discussions se poursuivent de plus belle. Lors du Sommet sur la personne handicapée, en décembre 1981, l'inertie des ministères est dénoncée et l'on recommande la création d'une Mission MAS-MEQ phase II à laquelle il faudrait adjoindre un comité aviseur. Ces structures viennent alourdir tout le processus de collaboration MEQ-MAS et contribuent , en bonne partie, à ralentir l'implantation de la politique.

---

[1] Le comité de liaison est un comité constitué des deux sous-ministres en titre de l'Éducation et des Affaires sociales.

Un second point qui a été déterminant dans l'implantation de la politique est l'action projets-pilotes. On semble attendre de cette opération, présentée comme la pierre d'angle du développement des services, la solution à tous les problèmes.

Le lancement de cette opération a été faite à toute vapeur en quelques semaines. Le coordonnateur est recruté fin octobre 1978 et l'opération lancée en décembre. Une circulaire est acheminée aux commissions scolaires en décembre 1978 (DGDP 78-53) pour les informer des procédures à suivre pour être éligibles aux subventions de l'année 1979-1980.

A son arrivée au Ministère, le coordonnateur (qui est une personne en prêt de service d'une commission scolaire) n'a , pour toute information , que l'énoncé de politique. Il doit composer avec les contraintes administratives "normales" et faire face aux résistances de certaines unités à l'interne. Le mandat qu'on lui confie est de mettre sur pied une structure de recherche. L'unité alors responsable de la recherche à l'intérieur du Ministère n'apprécie pas tellement qu'une unité comme le Service de l'adaptation scolaire assume cette responsabilité. La Direction générale des réseaux et les directions régionales souhaitent pour leur part que la gestion de cette mesure soit décentralisée. Or la décision de la Sous-ministre responsable a été de confier la coordination de cette action au Service de l'adaptation scolaire car c'est lui qui devait voir à l'élaboration de modèles de services à la suite de ces expérimentations.

En plus d'avoir à opérationaliser une mesure dont la gestion suscitait des résistances, le coordonnateur doit s'en tenir à la lettre de l'énoncé pour encadrer la démarche, faute de temps et faute d'indications plus précises. Il semble y avoir eu des discussions , notamment au sein du Service de l'adaptation scolaire, sur les modalités d'expérimentation à l'effet d'initier davantage de projets du Ministère mais l'on n'a jamais convenu d'un cadre d'organisation pour baliser les expérimentations. Les conditions qui ont été retenues pour être admissible aux subventions étaient de s'inscrire dans le développement des orientations de la politique, c'est-à-dire de développer des services précoces ou prolongés pour des clientèles handicapées ou de proposer des modèles de services faisant appel à du personnel diversifié.

L'opération projets-pilotes a été , techniquement, très bien menée. L'évaluation des projets a été faite conjointement par les unités centrales et régionales du MEQ en collaboration avec le MAS, les projets retenus ont été soumis pour approbation aux sous-ministres du comité de liaison et le suivi a été assuré par des agents de recherche sous la direction du responsable de l'action. De plus, chaque milieu scolaire disposait de ressources financières pour permettre un encadrement à l'interne.

Dans le choix des projets, on a tenu compte des clientèles que voulait privilégier la politique. Ainsi, on a donné priorité aux modèles s'adressant aux jeunes handicapés (intellectuels, sensoriels et physiques), particulièrement à ceux âgés de quatre et cinq ans et à ceux âgés de seize à vingt et un ans. On voulait ainsi favoriser le développement des services d'éducation précoce et d'éducation prolongée. Au-delà de 60% des projets retenus s'adressaient à cette clientèle-cible. Les autres subventions ont été accordées pour le développement de modèles "nouveaux ou améliorés" et ont rejoint indifféremment les diverses clientèles de l'adaptation scolaire

Au terme de l'expérimentation, tel que prévu, un répertoire de modèles d'organisation a été produit mais cet outil ne permit pas de procéder à l'évaluation des coûts. Conçue comme elle l'a été, sans cadre de référence général plus articulé, l'action projets-pilotes ne pouvait atteindre les objectifs qu'elle visait. En effet, comme chaque milieu avait entière discrétion pour définir la nature des services qu'il mettait en place, on s'est retrouvé avec des formules très diversifiées, à des coûts fort différents avec peu de moyens pour en évaluer les résultats. Dans le bilan[1] qui a été fait de cette action, les chercheurs qui ont suivi les projets sont d'avis que la démarche préconisée ne permettait pas l'évaluation des modèles, que les milieux scolaires ont surtout vu dans ces projets une mesure d'aide spécifique et que si l'on devait renouveler une telle expérience, il faudrait orienter davantage le processus et préciser les objectifs (administratifs et pédagogiques). Les responsables régionaux et les professionnels des unités centrales sont également convaincus que ces projets ont d'abord été considérés comme une source de fonds par les milieux.

On peut donc affirmer que la façon dont a été conçue l'action projets-pilotes et l'absence de décision de la part des autorités en regard du partage des responsabilités entre le MEQ et le MAS sont des facteurs qui ont influencé de manière particulière le processus d'implantation de la politique de l'enfance en difficulté.

5.2.4. Spécification des activités d'implantation.

Les activités prévues pour favoriser l'application de la politique devaient, pour la majorité, être complétées en deux ou trois ans. Le nombre de productions pédagogiques ou de documents de soutien à l'organisation que devait livrer le Service de l'adaptation scolaire était

[1] QUEBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1982). Bilan de l'action projets-pilotes énoncée dans le chapitre V de L'école québécoise.

d'environ une trentaine et tous devaient être terminés au plus tard en 1982 selon l'échéancier du plan de travail.

La phase de diffusion de la politique et la préparation des outils de sensibilisation devaient être terminées en juin 1979. Quant aux projets-pilotes, leur durée de vie était de deux ans au terme desquels on devait généraliser les services, soit en 81-82. On y consacrait près de 11 millions de dollars en deux ans.

Les modifications administratives, législatives et réglementaires devaient aussi être faites pour la fin de 1979, date à laquelle les actions relatives à la formation initiale des enseignants et à la mise à jour des maîtres en exercice devaient être consolidées. La préparation d'outils d'évaluation adaptés devait débuter en 1979 et se poursuivre sur une période de trois ans. Selon cette planification, l'implantation de la politique dans ses éléments majeurs devait être complétée en 1982.

5.3. LES EXTRANTS DE L'IMPLANTATION.

Au terme des trois années d'implantation, une bonne part des actions prévues ont été réalisées. Les projets-pilotes, au coût de près de 11 millions de dollars, ont permis de rédiger un répertoire de modèles mais la Direction générale du développement pédagogique n'accepte pas de le diffuser avant d'avoir convenu des plans d'organisation spécifiques pour chacune des clientèles handicapées. Les documents de sensibilisation sont disponibles, les programmes à l'intention des jeunes déficients mentaux sont terminés. Un bon nombre de guides pédagogiques demeurent cependant encore en chantier. Par ailleurs, la politique de formation des maîtres n'est pas arrêtée (elle ne l'est toujours pas actuellement), le partage des responsabilités entre le MEQ et le MAS n'est toujours pas tranché et les plans d'organisation élaborés par le MEQ n'ont pas encore l'imprimatur du MAS. On se retrouve donc, au terme d'une opération coûteuse, sans position claire et sans directives précises pour soutenir le développement des services dans le sens désiré.

De plus, on n'est pas à même de juger du degré de pénétration des productions pédagogiques dans le réseau parce que le rôle du Ministère se limite à mettre ces instruments à la disposition des commissions scolaires sans en contrôler l'utilisation. Par ailleurs, la Loi sur l'instruction publique a été modifiée, les définitions de clientèles ont été changées dans les directives du MEQ et les règles budgétaires prévoient une allocation supplémentaire pour répondre aux besoins des jeunes en difficulté lorsque se terminent les projets-pilotes.

Au terme de la période d'implantation, on peut donc juger que malgré les efforts consentis des lacunes demeurent. Toutefois, des gestes importants ont été posés et ils ont imprimé un virage au réseau scolaire dans l'organisation des services aux jeunes en difficulté et handicapés.

5.4. LE PROCESSUS DE GESTION.

Une politique pourrait être très bien conçue, être implantée dans les meilleures conditions et, en bout de ligne, ne pas donner les résultats attendus en raison de la manière dont elle est gérée. La façon dont on fait les choses a une grande influence sur les résultats que l'on obtient.

Pour analyser le processus de gestion de la politique à l'intention des jeunes en difficulté, l'on se référera d'abord aux acteurs en présence, à la structure en place et à son évolution, aux mécanismes de fonctionnement , aux points tournants ou événements qui les ont influencés pour tenter de voir ce qui a pu modifier le design original de la politique et de son plan d'action.

5.4.1. Les principaux intervenants ou acteurs.

Pour gérer concrètement l'application de cette politique, les personnes les plus directement impliquées sont les gestionnaires des ministères de l'Educatio. et des Affaires sociales, ceux des commissions scolaires et des écoles de même que ceux des établissements du réseau des Affaires sociales.

Les gestionnaires du réseau de l'éducation sont de deux types.Il y a ceux qui administrent le pédagogie et dont la fonction principale est d'assurer le développement de services de qualité aux jeunes en difficulté. Ils sont soit des conseillers en adaptation scolaire, soit des conseillers coordonnateurs chargés de ce dossier. Ces professionnels ou cadres ont à composer avec leurs collègues de la formation générale et de la formation professionnelle. Quant au deuxième type de gestionnaires, il s'agit de <u>ceux qui administrent les ressources financières</u> et qui peuvent grandement orienter le développement des services de cette façon.

Outre ces intervenants directs, il s'en trouve d'autres qui ont une part active dans le processus de gestion. Il y a d'abord le Ministère lui-même qui encadre l'action du milieu et dont les décisions (ou indécisions) ont un impact important. Il y a aussi le ministère des Affaires sociales et les établissements de son réseau avec lesquels des commissions scolaires doivent conclure des ententes pour assurer certains services. Le rôle de ces deux ministères est primordial dans le processus de gestion car ils définissent les règles du jeu : administratives et financières.

D'autres personnes ou groupes peuvent intervenir dans la gestion. Les parents, quand ils font pression pour obtenir gain de cause ou lorsqu'ils s'opposent à la commission scolaire, les organismes de promotion lesqu'ils interviennent directement pour forcer certains choix. C'est le cas notamment de l'OPHQ lorsqu'il défraie les coûts de services que ne s'est pas donnés la commission scolaire parce qu'elle ne voulait ou ne pouvait les assumer.

Les intervenants dans le processus de gestion de la politique sont nombreux et leur influence respective est variable selon les milieux. Là où la structure administrative locale est très puissante, l'influence des parents ou des groupes de pressions est moindre. Par contre, dans des milieux ruraux qui n'avaient pas ou peu d'histoire dans le domaine de l'adaptation scolaire, la gestion de la politique a dû se faire en lien plus étroit avec les demandes de la clientèle. Il va de soi qu'il est plus facile d'imprimer des changements à une structure jeune que de modifier une structure établie de longue date.

5.4.2. L'évolution de la structure de gestion.

La structure de gestion mérite qu'on s'y attarde à trois niveaux. D'abord en ce qui a trait à la coordination au sein du Ministère même, ensuite pour ce qui touche le partage des pouvoirs entre le Ministère et les commissions scolaires et, enfin, en ce qui regarde la collaboration MEQ-MAS.

5.4.2.1. La coordination entre les unités centrales et les directions régionales.

Le ministère de l'Education est un organisme à gestion déconcentrée. La gestion de toute politique est donc une entreprise collective qui nécessite une coordination des unités centrales et la collaboration des directions régionales. Ainsi, les orientations à suivre , les directives administratives sont normalement fournies par les unités centrales et appliquées par les régions.

Cette structure de gestion est difficile à vivre et est souvent source de querelles de pouvoir.

La première difficulté se situe au plan de la coordination interne. Lors du lancement de la politique, il y a , en place, une sous-ministre qui assure personnellement le suivi des actions. Après son départ, il se passe plusieurs mois sans mécanisme de coordination formel. Au début de l'année 1980, la Direction générale du développement pédagogique réclame la création d'un comité

directeur pour assurer la coordination des différentes actions requises pour la réalisation de cette politique. Ce comité ne siégera que six fois et sera aboli pour faire place à un comité interministériel par décision du Bureau des sous-ministres suite au dépôt du rapport Mercier sur les services de santé et les services sociaux en milieu scolaire.

Dans certaines unités du Ministère, il y a une personne désignée qui est responsable du dossier de l'adaptation scolaire. C'est le cas notamment à la Direction générale des réseaux et à la Direction de l'évaluation pédagogique. Ce n'est cependant pas le cas dans les directions s'occupent de la gestion des données et de la gestion financière. Aussi, ces unités se réfèrent-elles au Service de l'adaptation scolaire de la Direction des programmes lorsqu'elles ont besoin d'expertise. Cependant,le statut et la situation de ce Service ne lui permettent pas de jouer un rôle de coordination auprès des autres directions générales.

Il faut donc attendre la restructuration du Ministère, en 1985, pour qu'une véritable coordination s'instaure à l'interne. Depuis, la Direction de l'adaptation scolaire a le même statut que la Direction de la formation générale et que celle de la formation professionnelle, elle relève d'un Directeur général relié directement au sous-ministre du secteur. Le fait d'être en contact direct avec un gestionnaire de haut niveau favorise la cohérence des interventions et permet une plus grande intégration des préoccupations pédagogiques et administratives.

Outre les changements qui sont survenus dans le fonctionnement des unités centrales au Ministère,il s'est aussi établi un nouveau rapport de forces entre ces dernières et les directions des régions. Au moment du lancement de la politique, les responsables des directions régionales étaient en attente des unités centrales pour orienter leur action. Avec les années, l'expertise s'est développée et les directions régionales ont manifesté de plus en plus d'autonomie. De plus, dans un souci bien légitime de représenter fidèlement leur région, certaines d'entre elles se sont davantage faites les porte-parole des commissions scolaires plutôt que ceux du Ministère en ce sens qu'elles se sont montrées parfois plus sensibles aux pressions des commissions scolaires qu'aux directives émanant des unités centrales.La rationnalité de certaines initiatives locales peut être questionnée et l'on peut faire reproche d'une certaine timidité à quelques directions régionales qui n'ont pas assumé le leadership qui leur revenait dans la planification régionale des services pour les jeunes en difficulté. En corollaire, le développement régional jugé parfois incohérent peut aussi être imputable à la faiblesse de la coordination centrale.

On peut donc constater qu'il y a eu des changements au sein de la structure et dans le fonctionnement du Ministère qui ont eu des effets sur la gestion de la politique. Le premier a été le

départ d'une personne-clé qui assurait la coordination ministérielle et qui avait été à l'origine de cette politique. Il en est résulté un vacuum à la coordination du dossier. Le sous-ministre adjoint qui prendra sa relève aura à traiter ce dossier parmi tous ceux du secteur primaire-secondaire dont il est responsable.

Le second changement est plutôt de l'ordre de l'évolution naturelle qu'un fait extérieur, puisqu'il s'agit de l'autonomie grandissante des directions régionales qui les amène à résister à certaines orientations du "central". Les travaux menés dans le cadre de l'élaboration d'une carte nationale des services spécialisés témoignent des résistances de certaines directions régionales à se plier aux critères émis par les unités centrales. Ainsi, d'aucunes refusent de limiter le nombre de points de services même si la clientèle ne peut en justifier l'existence. On peut donc conclure que la coordination interne déficiente et l'autonomie revendiquée par les directions régionales ont influencé de façon négative l'exécution de la politique.

5.4.2.2. Le partage des pouvoirs entre le Ministère et les commissions scolaires.

Prenant pour acquis que le milieu le plus près du client est celui qui est le mieux placé pour connaître et répondre à ses besoins, le Ministère fait en sorte , depuis quelques années, de décentraliser les responsabilités vers le gouvernement local qu'est la commission scolaire. Afin de lui permettre d'exercer ce pouvoir, le Ministère doit lui assurer la plus grande autonomie de gestion possible. Le rôle du Ministère se limite donc aujourd'hui à assurer les grands encadrements pédagogiques, administratifs et budgétaires, laissant à la commission scolaire le soin de déterminer ses priorités. On est loin du temps où les critères d'ouverture d'une classe spéciale étaient établis par le Service de l'enfance inadaptée du Ministère.

Dans le cas particulier de l'enfance en difficulté, c'est à chaque commission scolaire qu'incombe la responsabilité de se définir une politique de services qui reçoive l'assentiment de la communauté. C'est elle qui doit décider de la nature des services qu'elle offre, à qui elle les offre et comment elle les offre.

L'application de la politique à l'intention des jeunes en difficulté demeure donc la responsabilité première et exclusive des instances locales. Depuis la parution de la politique, en 1978, les marges de manoeuvre de ces dernières se sont sensiblement accrues notamment en regard de l'utilisation des budgets et de l'affectation des ressources.Toutes les commissions scolaires n'ont pas assumé leurs responsabilités avec la même "conscience". Aussi, le Ministère s'est-il vu contraint, suites aux pressions des parents, d'intervenir par voie réglementaire pour

forcer les commissions scolaires à se définir une politique . On retrouve donc , dans le Régime pédagogique, aux articles 12 (préscolaire), 28 (primaire), 13 (secondaire), l'obligation suivante:

- L'intégration des élèves en difficulté doit être favorisée, selon la politique de la commission scolaire en la matière, lorsqu'elle est possible et profitable à l'élève.
- La commission scolaire doit identifier dans sa politique:
  les modalités d'évaluation et de révision de cas;
  les modalités d'intégration, les services d'appui à cette intégration et, s'il y a lieu, les pondérations des élèves intégrés;
  les modalités de regroupement particuliers;
  les ressources financières affectées aux services.
- La commission scolaire doit transmettre copie de son règlement aux comités de parents, d'écoles, d'enseignants, et aux autres personnels concernés.

Comme on peut le constater, le Régime pédagogique n'enlève pas l'autonomie de gestion de la commission scolaire mais il encadre la démarche et force la transparence.

La structure de gestion de la politique a donc évolué dans le sens d'une responsabilisation accrue du milieu scolaire que sont venus confirmer le nouveau mode d'allocation des ressources et le Régime pédagogique.

5.4.2.3. La concertation MEQ-MAS.

La collaboration interministérielle demeure une entreprise difficile. Avec la fin de la Mission MAS-MEQ, en 1979, seul demeurait le comité de liaison constitué des deux sous-ministres en titre. Suite à la mise au rancart du rapport Mercier, le ministère de l'Education a momentanément fait cavalier seul pour concevoir ses plans d'organisation de services. Il a cependant dû consulter le MAS au terme de ses travaux pour avoir son assentiment. Comme le MAS n'avait pas contribué à l'élaboration proprement dite, il a fallu reprendre les discussions pour ajuster le discours en fonction des politiques du MAS et pour enlever les "irritants" pour le réseau des Affaires sociales.

Au moment de la reprise des activités conjointes de manière officielle suite à la mise sur pied de la Mission phase II, en 1981, le ministère des Affaires sociales est en profond remaniement de structure dans son réseau avec l'implantation des CLSC. Le sous-ministre adjoint qui coprésidera la Mission pour le MAS est la personne chargée de consolider cette implantation. La

lutte qui se mène entre les tenants des CLSC et les défenseurs des centres d'accueil rend les positions difficilement conciliables et contribue à alimenter le débat autour du partage des pouvoirs et du rattachement des intervenants.

La concertation MEQ-MAS a donc été influencée par deux "événements" importants. Il y a d'abord la remise sur pied d'une seconde Mission comme mécanisme de coordination formel mais selon un modèle différent de la première Mission. La Mission MAS-MEQ II doit composer avec un comité aviseur constitué de représentants des deux réseaux et de représentants des organismes de promotion. Il en résultera des débats longs et pénibles en raison de la divergence des intérêts qu'on y défend et les consensus seront impossibles. Cette structure de concertation s'avère donc lourde et d'une efficacité douteuse.

Le second événement qui a joué dans la coordination MEQ-MAS a été le remaniement en profondeur du réseau des Affaires sociales et les luttes de pouvoir qui en ont résulté.

Enfin, en plus des changements de structures et des mécanismes de concertation, il y a eu un roulement de personnel qui n'a en rien favorisé la cohérence et la continuité des actions. La coprésidence de la Mission a été assurée par deux sous-ministres adjoints différents au MEQ et par trois au MAS depuis 1981. Les membres de la Mission ont également changé : trois directeurs généraux se sont succédé pour le MEQ et deux représentants différents de la Direction générale des régions ont remplacé la personne du réseau scolaire qui siégeait à l'origine. Au MAS, les changements se sont effectués au même rythme pour les membres de la Mission. Quant au secrétariat, il a changé trois fois de titulaire depuis 1981. Inutile de dire que tous ces changements ont compromis la bonne marche du dossier, chaque nouvel arrivant devant s'approprier le contenu du dossier et devant reconstituer l'histoire.

5.4.3 Les points tournants de l'exécution et leur impact sur les extrants d'implantation.

Les événements qui ont orienté l'exécution de la politique sont imputables aux changements de la conjoncture économique, aux pressions de l'environnement dont nous avons fait mention, notamment celles de l'OPHQ, au mouvement croissant de décentralisation et de responsabilisation des milieux et à l'impuissance des moyens de planification et de coordination utilisés.

Le premier point tournant fut la fin des projets-pilotes. Le plan d'action prévoyait la généralisation des services à partir de 1981-1982. Or, les services aux jeunes en difficulté n'ont pas été généralisés et les services aux enfants de quatre ans sont demeurés tributaires des disponibilités budgétaires. Ce qui a été assuré, ce sont des allocations supplémentaires pour

maintenir le niveau de services là où il se situait suite aux projets et pour répondre aux situations "pénibles".

La gestion de ces allocations s'est faite dans les régions selon des critères explicités par la Direction générale des réseaux. Ces critères, d'ordre général, précisaient que ces ressources ne devaient être allouées qu'après une analyse attentive de la situation d'ensemble de la commission scolaire. Une grille de référence a de plus été fournie par le Service de l'adaptation scolaire pour baliser les normes d'allocation. Elle fournissait une série de ratios observés dans les modèles de services existants. Cependant, la décision revenant à chacune des directions régionales, elles ont utilisé leur pouvoir discrétionnaire avec plus ou moins de largesse selon l'analyse qu'elles faisaient de la situation et selon la masse monétaire dont elles disposaient. Par exemple, certaines régions ont financé des services aux jeunes de quatre ans à temps plein, d'autre à demi-temps; des régions ont défrayé de l'équipement ou du personnel que d'autres refusaient. Il n'est donc pas étonnant que l'on se retrouve aujourd'hui devant des situations fort différentes selon les milieux.

Enfin, l'incapacité du ministère de l'Education et du ministère des Affaires sociales de convenir du partage des responsabilités et de statuer sur le rattachement de certains intervenants, a favorisé le développement anarchique des services et a amené certains établissements à se soustraire à leurs obligations lorsqu'ils se sont vus confrontés à des difficultés budgétaires.

Le ministère de l'Education tente un autre effort de planification en décidant d'établir une carte des services spécialisés pour les élèves lourdement handicapés. Il signifie son intention dans le livre blanc sur L'école communautaire et responsable qui a servi de fondement au projet de Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. Cette carte se veut un outil de planification permettant de rationnaliser le développement des services. Des résistances surgissent à l'annonce de ce projet. Le ministère des Affaires sociales craint que l'on fige ainsi des structures spécialisées de services au détriment du développement de services locaux. Les commissions scolaires pressenties comme points de services, désirent être assurées que les mandats qui leur seront confiés seront entièrement financés. Certaines autres qui ne se voient pas désignées réclament de l'être.

Ce n'est qu'en 1986 que la conjoncture financière va forcer la concrétisation du projet. Lors des discussions entourant le nouveau mode d'allocations budgétaires, on doit convenir de modalités de financement pour certains points de services spécialisés. Il faut donc les arrêter de façon officielle. Comme on peut difficilement songer à un accroissement des ressources financières, il faut penser à une redistribution des ressources existantes selon des mandats qui

seront confiés à un certain nombre de commissions scolaires. On procède en somme à une planification à rebours. Le ministère des Affaires sociales convient aussi d'établir une carte devant s'arrimer avec celle du ministère de l'Education.

La tournure des événements en cours de gestion a amené la révision de certains extrants d'implantation prévus au départ. Les services aux jeunes handicapés de quatre ans demeurent une mesure facultative qui dépend des ressources disponibles. La généralisation des services prévue à partir de modèles n'a pas lieu faute d'un cadre de référence clair et en raison de l'impossibilité d'en évaluer les coûts.

D'autres modifications ont été apportées aux extrants d'implantation en ce qui concerne les outils pédagogiques de soutien. En cours de gestion, il s'est fait un élagage dans les prévisions de production du plan d'action soit parce qu'on a remis en question la pertinence de certains documents (par exemple à l'intention des déficients légers), soit parce que de nouvelles dispositions changeaient les règles du jeu. Ainsi, le concept d'adaptation des programmes a été remplacé par celui d'adaptation de l'enseignement. Au départ, le Ministère précisait qu'il ne rédigerait pas de programmes d'études particuliers pour les élèves en difficulté, à l'exception des jeunes déficients mentaux moyens, mais qu'il verrait plutôt à adapter les programmes dits réguliers pour répondre aux besoins spécifiques de ces clientèles. Suite à une période de réflexion partagée avec des personnes du réseau scolaire, le Ministère a précisé ce qu'il entendait par adaptation de programmes. Il ne s'agissait pas, selon lui, de modifier les nouveaux programmes, ni d'en diminuer les exigences mais plutôt de développer des stratégies nouvelles et des outils adaptés aux caractéristiques des jeunes concernés. Aussi, afin de lever toute ambiguïté, il a été convenu d'adopter à l'avenir l'expression "adaptation de l'enseignement".

Compte tenu que les plans d'organisation pour chacune des clientèles n'avaient pas reçu l'aval du MAS et que le partage des responsabilités n'était pas tranché, les modèles d'organisation dégagés des expérimentations des projets-pilotes n'ont pas été diffusés comme il était prévu. En somme, certains extrants d'implantation ont été changés volontairement pour tenir compte de réalités nouvelles, mais d'autres ont été modifiés par la force des choses.

5.5. LES EXTRANTS DE LA GESTION

La gestion de la politique de l'adaptation scolaire a été tributaire de personnes , de structures et d'événements que l'on a évoqués précédemment. La gestion des services éducatifs est

aujourd'hui une responsabilité clairement partagée entre le Ministère et les commissions scolaires. Les services aux jeunes en difficulté ne font pas exception à la règle.

Les commissions scolaires ont entière autonomie de gestion administrative et financière. En effet, ce sont elles qui doivent se donner une politique de services en conformité avec les orientations que privilégie le milieu et qui décident des modalités d'utilisation des ressources disponibles.

Le Ministère, de son côté, s'assure que le processus démocratique est respecté et que l'exercice du pouvoir se fait en conformité avec les orientations ministérielles. Il impose donc aux commissions scolaires un cadre d'élaboration de leur politique par voie réglementaire. Le Régime pédagogique force la consultation et la transparence.

Le Ministère exerce de plus un certain contrôle sur l'affectation des allocations de base complémentaires et des allocations supplémentaires. Il s'apprête aussi à contrôler le développement des points de services spécialisés par la détermination d'une carte nationale.

Des ententes de principes sont intervenues récemment entre le ministère des Affaires sociales et le ministère de l'Education, soit en 1986. Le partage des responsabilités est convenu et le rattachement administratif des divers intervenants a été arrêté. Une procédure d'opérationalisation doit être enclenchée en septembre 1986. Pour assurer la concertation requise, la réglementation des deux ministères doit créer l'obligation réciproque de consultation pour la planification générale et individuelle des services à offrir conjointement. Les deux ministères ont également convenu d'orientations communes dans des plans d'organisation spécifiques à chacune des clientèles handicapées.

La gestion de la politique est venue préciser le partage des responsabilités entre le Ministère et les commissions scolaires. Les changements réglementaires et les modifications apportées aux règles budgétaires ont explicité comment chacun devait remplir son mandat. Les contraintes rencontrées en cours de gestion (diminution des ressources, inflation des clientèles) forcent maintenant un meilleur encadrement du développement des services.

On ne peut dire que les orientations fondamentales de la politique ont été modifiées en profondeur en cours de gestion. Elle a cependant été interprétée et, par voie de conséquence, gérée de façon fort différente selon les milieux. Son design d'ensemble a été remodelé par les contraintes

budgétaires qui se sont imposées. Ainsi, la généralisation de certains services n'est pas garantie et le développement de services nouveaux ne peut plus être envisagé qu'en comptant sur la redistribution de ressources existantes. Le Ministère doit nuancer son discours afin de l'harmoniser aux nouvelles contraintes qui apparaissent, particulièrement dans le domaine du financement.

TABLEAU # 6

CARACTERISTIQUES DE L'EXÉCUTION (GESTION-IMPLANTATION)

TABLEAU SYNTHESE

Impact de l'environnement	Contexte économique défavorable Chevauchement des politiques du MAS et de l'OPHQ Pressions des clientèles Autonomie croissante des commissions scolaires au plan budgétaire
Relations avec les acteurs	Absence de coordination et de leadership Absence de continuité dans les relations MEQ/MAS (changements nombreux) Difficile conciliation des points de vue du MEQ et de ceux du MAS
Caractéristiques de l'implantation	Manque de coordination dans les travaux de planification Impact négatif de la conjoncture économique Le modèle d'expérimentation mis de l'avant ne permet pas d'atteindre les objectifs visés
Caractéristiques de la gestion	Insuffisance du leadership Planification et coordination déficientes Concertation MEQ-MAS difficile Ambiguïté des orientations (régionalisation versus coordination centrale)

5.6. ANALYSE DE L'EXECUTION DE LA POLITIQUE (IMPLANTATION ET GESTION).

Dans la description de la phase d'exécution de la politique, l'on s'est surtout penché sur les aspects de planification et de coordination des services aux jeunes en difficulté puisque les orientations de la politique se concrétisaient principalement par le développement de modèles d'organisation plus normalisants et plus accessibles. C'est d'ailleurs à ce niveau que les critiques se font les plus virulentes et que les pressions sont les plus fortes.

Les facteurs pouvant expliquer le déroulement de l'implantation et caractérisant la gestion de cette politique sont de divers ordres. Le premier est sans aucun doute le contenu même de la politique.

Comme le soulignent Van Meter et Van Horn:

> "..the implementation process will vary depending on the nature of the policy to be carried out. ...We will classify policies according to two distinguishing characteristics: the amount of change involved, and the extent to which there is goal consensus among the participants in the implementation process"[1] .

Le changement que l'on propose au milieu scolaire est, pour plusieurs, très important. Il suppose un changement de mentalité et d'attitudes tant chez les enseignants que chez les gestionnaires. Il appelle des modifications dans les pratiques pédagogiques et administratives et il interpelle plusieurs intervenants. En effet, la réalisation de cette politique impose une charge nouvelle aux enseignants des classes régulières et suggère à un bon nombre d' enseignants qui se sont spécialisés en adaptation scolaire une remise en question de leur façon d'intervenir. D'autre part, l'administration des services aux élèves en difficulté s'est toujours faite de manière parallèle. Pour intégrer les enfants , il faut penser à intégrer la gestion des services, ce qui ne va pas sans peine. Cette politique exige donc des changements dans la structure organisationnelle et des commissions scolaires et des écoles. A ce seul chapitre, on ne peut s'attendre à la même ouverture dans tous les milieux et on ne peut s'étonner des écarts dans l'application.

Un autre facteur pouvant influencer l'exécution d'une politique est le consensus qui prévaut entre les différents partenaires chargés de son application. Si personne ne s'oppose , en principe, à des objectifs de normalisation et d'intégration, on décèle des îlots de résistance particulièrement dans des milieux scolaires spécialisés qui ont déployé de nombreux efforts pour

---

[1] Van Meter, D.S., Van Horn, C.E. (1975). The Policy Implementation Process, a Conceptual Framework. Administration and Society, v.6, no 4, 445-488.

améliorer la qualité de l'intervention auprès de certaines catégories de jeunes et qui craignent de voir filer leur clientèle. Il y a aussi certains parents que la structure spécialisée sécurise et qui craignent de perdre au change. Au sein même du Ministère, il n'est pas évident que l'on ait une compréhension univoque de la politique.

Ces deux éléments, importance du changement demandé et degré de consensus, sont des variables qui ont certainement quelque chose à voir avec les difficultés d'implantation rencontrées. Lors des Etats généraux sur l'éducation, en avril 1986, plusieurs ateliers ont fait ressortir ce difficile consensus: d'un côté, de jeunes parents qui réclament comme un droit absolu l'accès à la classe régulière pour leur enfant en difficulté, de l'autre, des tenants de l'intervention "spécialisée" qui suggèrent, non seulement le maintien des classes spéciales mais leur développement.

Enfin, il y a le formulation même des objectifs de cette politique qui sont très larges et qui n'ont pas été traduits en objectifs plus opérationnels. Cette imprécision a eu , pour conséquence immédiate, de laisser à chaque milieu le soin d'articuler sa propre interprétation des orientations ministérielles et, pour conséquence ultérieure, de rendre difficile pour le Ministère une gestion cohérente de sa politique. De plus, l'implantation et la gestion de la politique de l'adaptation scolaire ont été, au départ, tributaires d'un modèle d'expérimentation dont la formule, telle que conçue, ne permettait pas d'atteindre les objectifs visés. Le moyen mis de l'avant a davantage été une mesure facilitante pour ceux qui adhéraient aux orientations qu'un outil de développement rationnel pour le réseau. Les lacunes évoquées précédemment en regard de cette opération demeurent une des causes principales de son échec . En somme, la politique que l'on avait à implanter n'avait pas d'objectifs clairement explicités en termes de cibles à atteindre ou de clientèles à rejoindre. Elle devait se préciser par des expérimentations que mèneraient différents milieux. Il est de bonne guerre d'impliquer les personnes concernées pour initier un processus de changement. A ce titre, l'idée des projets-pilotes était judicieuse et elle a d'ailleurs favorisé l'implantation des orientations préconisées par le Ministère. Cependant, cette opération n'a pas servi aux fins pour lesquelles on l'avait pressentie et les espoirs qui reposaient sur elle ont été déçus.

Les variables intermédiaires , comme les désigne Bellavance, qui ont une influence sur la gestion d'une politique sont le réseau de communications entre les différentes instances concernées par son application, les caractéristiques structurelles et fonctionnelles de l'organisme gestionnaire, le niveau et le degré d'implication des clientèles dans la gestion de la politique, les attitudes des gestionnaires et les caractéristiques socio-économiques de l'environnement. La

description que l'on a faite de l'exécution de la politique de l'adaptation scolaire a mis en relief plusieurs de ces variables comme étant des éléments qui l'ont modelée.

Le succès ou l'échec d'une politique est souvent tributaire des caractéristiques des organismes qui en assument la gestion. La structure d'un organisme tout comme ses mécanismes de fonctionnement peuvent influencer de façon positive ou négative l'exécution d'une politique. C'est du moins ce que soutiennent Van Meter et Van Horn et ce que défend Renate Mayntz. Si l'importance relative des différentes caractéristiques organisationnelles est difficile à mesurer, elles n'en constituent pas moins des pistes à explorer dans l'analyse de la gestion.

L'exécution d'une politique éducative comme celle à l'intention de l'enfance en difficulté, fait appel à une structure par paliers dont chacun des niveaux jouit d'une forme de pouvoir. Il y a d'abord la structure même du Ministère avec ses directions déconcentrées dans les différentes régions administratives qui constitue une première structure de fonctionnement. Il y a, déjà à cette étape, des distorsions qui peuvent survenir selon la compréhension que les gens ont ou veulent avoir de la politique énoncée. La complicité qui existe entre les unités centrales et les régions de même que la qualité des relations qui sont établies conditionnent aussi le succès de l'entreprise.

La situation qui prévaut au Ministère est variable selon les régions. Certaines d'entre elles se font plus les critiques des unités centrales qu'elles s'en font les collaboratrices. Ainsi, dans le processus de planification initié (tardivement, il est vrai)par les unités centrales, les directions régionales se sont montrées réticentes et revendicatrices. Quant il s'est agi , par exemple , de déterminer les points de service d'une carte nationale, des régions ont refusé de trancher, préférant se ranger du côté des commissions scolaires. De même, fait qui mérite réflexion, quand la Direction de la gestion financière a fait entamer une procédure de contrôle des clientèles, toutes les directions régionales ont suggéré des corrections à la hausse. Il ne semble donc pas y avoir une perception identique du rôle du Ministère quand il s'agit d'encadrer les services à l'enfance en difficulté. Il est donc difficile, dans de telles conditions, d'implanter une politique et de la gérer de façon cohérente. Le partage actuel des pouvoirs sème des embûches dans la gestion de plusieurs dossiers, qu'il s'agisse de l'implantation des programmes d'études, du perfectionnement ou d'évaluation, la coordination s'avère une tâche ardue. Il ne saurait cependant être question de remettre en cause la structure actuelle car ce serait aller à contre courant , il faut plutôt songer à en clarifier le fonctionnement.

Renate Mayntz définit le secteur public comme un macro-système à trois dimensions c'est à dire qui se différencie par branche, verticalement par niveau et horizontalement selon le territoire. Ces trois variables structurelles conditionnent l'application des politiques ou programmes publics. Qu'il s'agisse de la position de l'organisme responsable, des relations d'interdépendance qu'il doit maintenir ou de l'autorité qu'il est tenu d'exercer, ce sont autant de facteurs susceptibles d'influencer la réalisation. Ainsi, les possibilités d'action d'un organisme administratif et sa façon de voir varient selon l'endroit où il se trouve. Un organisme central comme le ministère de l'Education a une vision d'ensemble de la réalité mais est moins bien informé de la situation locale. D'autre part, il dispose de ressources plus "spécialisées" que ne peut en avoir chacune des régions et il a pour fonction d'assurer les grands encadrements du système. Ceci doit se refléter dans le partage des actions . Comme on l'a vu, la gestion de la politique de l'adaptation scolaire est une responsabilité partagée entre plusieurs intervenants et organismes . Or, comme l'affirme Bellavance,

> "l'efficacité d'un organisme, placé en situation de gestion conjointe, dépend directement des modalités de coopération établies de concert avec les organismes partenaires"[1] .

En d'autres termes, on peut dire que plus les relations d'interdépendance sont établies de façon claire et précise, plus les modalités de collaboration sont clairement définies, plus on a de chances de réussir l'implantation harmonieuse d'une politique. Il ne semble pas que les règles du jeu aient été suffisamment claires dans le cas qui nous occupe, ni en regard de la collaboration intraministérielle, ni en ce qui a trait à la collaboration interministérielle.

Un autre facteur qui mérite qu'on s'y attarde, est le degré d'implication des clientèles en cours de gestion . Il est de tradition de consulter les clientèles lors de l'élaboration des politiques et des programmes publics et aussi en cours de gestion, au point que la consultation est aujourd'hui institutionnalisée. Certaines lois prévoient la création d'organismes consultatifs et parfois les impliquent directement dans la gestion des politiques. L'implication des clientèles est donc perçue comme une action importante et elle est souhaitée par les gestionnaires car, note Bellavance,

> "la participation et la consultation des clientèles sont des facteurs ou éléments qui peuvent contribuer à une gestion efficace et efficiente des politiques et des programmes" 2

---

[1] BELLAVANCE, M. (1985). Les politiques gouvernementales. Élaboration. Gestion. Évaluation. Montréal: Agence d'Arc inc., p.182.
2 Ibid., p. 185.

Il arrive cependant que l'intervention des clientèles fasse dévier des objectifs initiaux. Ainsi, les revendications des parents d'enfants handicapés et l'intervention de l'Office des personnes handicapées, tant au niveau ministériel qu'auprès des commissions scolaires ont contribué à réorienter la politique. Comme le souligne Bellevance, en parlant de la participation et de la consultation des clientèles,

> "Elles peuvent cependant, dans certaines circonstances, contribuer à l'échec des politiques lorsque, en particulier, les clientèles parviennent à mettre en tutelle les organismes gestionnaires ou encore lorsque ceux-ci abdiquent simplement leurs responsabilités"[1].

Dans le cas de la politique à l'intention des jeunes en difficulté, certaines commissions scolaires n'ont pas toujours fait preuve de l'autorité qui leur revenait et se sont soumises aux pressions de clientèles particulières. L'on n'a qu'à songer aux cas où l'OPHQ a lui-même défrayé les coûts de services éducatifs, s'immisçant ainsi dans la gestion des commissions scolaires et créant des précédents lourds de conséquences. Quand on affecte une ressource à temps plein pour maintenir un jeune handicapé mental en classe régulière, l'on met en place un modèle de service que ne peut assurer le réseau compte tenu des ressources disponibles. Au chapitre de l'implication des clientèles dans la gestion de la politique de l'enfance en difficulté, l'on peut donc relever quelques abus.

Une autre variable pouvant expliquer le déroulement de l'exécution de la politique est la disposition des gestionnaires. Pour être des exécutants efficaces, les gestionnaires doivent d'abord bien comprendre le sens de la politique, ils doivent en accepter le contenu, c'est-à-dire adhérer aux orientations et, enfin, ils doivent posséder les qualités nécessaires au plan de la gestion. Le nombre de gestionnaires impliqués dans la réalisation de la politique de l'adaptation scolaire est si grand qu'il est difficile de mesurer l'impact de cette variable.

Toutefois, les résultats différents observés selon les milieux laissent à penser que c'est probablement un des facteurs déterminants. Les gestionnaires qui ont bien identifié leur clientèle, qui ont su exploiter au mieux toutes les marges de manoeuvre qui s'offraient, ont permis le développement de services dans le sens désiré. D'autres, moins vigilants ou moins habiles, se sont retrouvés dans des situations précaires. Cependant, il ressort un manque évident de coordination de la part du Ministère, tant du point de vue des balises organisationnelles que de la diffusion de l'information nécessaire à une gestion efficace.

---

[1] Ibid., p. 185

Les gestionnaires, quelle que soit leur habileté, ont aussi à composer avec un environnement mouvant. Ce dernier facteur est probablement celui qui a le plus influencé l'implantation et la gestion de la politique de l'adaptation scolaire.

En premier lieu, il y a eu l'évolution de la conjoncture économique qui est venue imposer des contraintes imprévues au moment de l'élaboration de la politique. La diminution des ressources disponibles remet en question la généralisation de certains services et force une rationalisation qui ne favorise pas toujours l'atteinte des objectifs prévus initialement. Actuellement, le Ministère cherche des moyens de contrôler l'inflation des dépenses au chapitre de l'adaptation scolaire, le développement est donc exclu.

En même temps que s'impose la réalité économique, la pression des organismes de promotion s'accroît. Le rôle de l'Office des personnes handicapées est particulièrement actif dans le domaine de l'intégration scolaire. Ses interventions forcent les milieux scolaires à privilégier l'objectif d'intégration en classe régulière. La politique de l'adaptation scolaire se voit donc supplantée par la politique de l'OPHQ. Une politique de services éducatifs devient une politique d'intégration. Parallèlement, les politiques de normalisation du MSSS contribuent à augmenter la pression sur le réseau scolaire. La concertation entre les deux ministères se fait sur papier mais elle demeure difficile sur le terrain.

Ces divers facteurs contribuent, chacun à leur manière, à modifier la politique initiale et, à en contraindre la gestion. La conjoncture économique impose un ralentissement au développement des services alors que la pression des organismes et du MSSS pousse dans le sens contraire.

L'analyse de l'exécution de la politique de l'adaptation scolaire a fait ressortir un ensemble de facteurs qui ont tous contribué, à des degrés divers, à son succès mitigé. Il est difficile de revenir en arrière, aussi faut-il envisager des correctifs qui tiennent compte de la nouvelle réalité.

Le mouvement d'intégration sociale des personnes handicapées est irréversible. Une société évoluée ne saurait justifier l'isolement et la réclusion de personnes ayant des droits fondamentaux inaliénables.

La conjoncture économique est aussi une réalité avec laquelle il faut composer. Il serait utopique d'explorer des pistes qui ne prennent pas en compte la diminution des ressources.

Le partage des pouvoirs entre les différents organismes gestionnaires est également une composante qui impose une façon renouvelée d'envisager la réalisation des politiques éducatives.

Les recommandations qui vont suivre n'ont pas la prétention de vouloir solutionner tous les conflits ni d'éliminer toutes les contraintes entourant la politique de l'adaptation scolaire. Elles se veulent d'abord d'ordre général, pour être prises en compte lors de l'élaboration de politiques futures. Elles se veulent aussi spécifiques pour améliorer la gestion des services à l'enfance en difficulté selon des voies qui tiennent compte de la réalité actuelle.

6. RECOMMANDATIONS

6. RECOMMANDATIONS.

Les principales lacunes qui ressortent de l'analyse de la politique de l'adaptation scolaire sont, d'une part, que ses orientations trop générales laissent place à interprétation, que les conditions mises en place pour sa réalisation étaient déficientes et que les modalités de coordination étaient insuffisantes pour permettre un changement harmonieux et cohérent.

Ces faits sont indépendants de l'évolution de la conjoncture économique et des changements divers survenus dans l'environnement mais leur existence s'est conjuguée aux facteurs environnementaux et a largement contribué à alimenter l'insatisfaction qui se manifeste aujourd'hui.

Les recommandations qui suivent sont de deux types: les trois premières tentent de tirer profit de l'analyse de la politique de l'adaptation scolaire pour améliorer la conception et la gestion de politiques éducatives futures. Elles demeurent donc assez générales dans leur formulation puisqu'il faudrait les actualiser différemment selon l'envergure et le contenu des politiques éventuelles.

Les autres recommandations ont pour but de corriger des lacunes évoquées soit en ce qui a trait à la précision du discours ministériel, soit en regard de la gestion de la politique de l'adaptation scolaire. Elles seront, pour leur part, plus explicites.

***

Une politique gouvernementale, comme on l'a définie, est une décision, un choix de l'homme politique qui s'appuie sur des valeurs et qui se concrétise par une série de moyens. L'analyse que l'on a faite de la politique de l'adaptation scolaire confirme la tendance qu'ont les politiques gouvernementales à être formulées de façon imprécise. Etant dans le domaine des "politiques", l'on ne peut songer à évacuer complètement les grandes orientations. Par exemple, l'intégration demeurera toujours un objectif à privilégier au même titre qu'il sera toujours souhaitable de véhiculer des objectifs d'accessibilité et de qualité. Un Ministère dont le rôle est

précisément d'assurer les grands encadrements du système se doit de mettre de l'avant des valeurs et de poursuivre des objectifs généreux même...généreux.

Toutefois, ces grandes politiques, pour s'assurer un minimum d'impact, doivent être énoncées clairement, c'est-à-dire formulées en objectifs bien explicités. Ainsi, dans le cas de la politique de l'adaptation scolaire, il aurait fallu préciser les objectifs d'intégration, d'accessibilité, de qualité de services en les modulant selon les clientèles et en les traduisant d'une façon plus opérationnelle. De la sorte, il devient possible de distinguer les orientations générales qui demeurent des objectifs ultimes et à long terme et les cibles plus immédiates qu'on fixe à court terme. Comme on l'a déjà souligné, une politique s'appuie sur des valeurs et elle s'assortit de moyens de mise en oeuvre. Sa raison d'être est d'amener un changement dans le sens souhaité. On dira d'elle qu'elle est efficace si elle produit les résultats attendus. Si les orientations gouvernementales ne peuvent être traduites en un certain nombre d'objectifs opérationnels, on arrivera difficilement à déterminer les résultats attendus et encore moins à en mesurer le degré d'atteinte. Il est bien sûr complexe de formuler en cibles précises certaines politiques éducatives, mais on ne peut laisser à l'impression générale le soin d'évaluer la qualité d'un système d'éducation. La situation qui prévaut dans le domaine des politiques publiques peut probablement s'expliquer en partie par la nature du contrôle qui a cours dans le secteur public.

Dans le système public, et à cet égard, le ministère de l'Education ne fait pas exception, on procède surtout à des contrôles à priori. Ainsi, le Ministère est présent dans le processus de planification budgétaire en établissant les règles d'allocation des ressources. Il voit également à contrôler la gestion du système éducatif en édictant le Régime pédagogique. C'est donc au départ qu'il impose les règles du jeu.

On observe également que le contrôle que l'on exerce dans les organismes publics se fait plutôt sur les intrants, c'est à dire sur les ressources humaines, matérielles et financières que sur les extrants comme la qualité ou la quantité des services donnés et sur leurs résultats. Or, les données sur les intrants ne permettent pas de mesurer la productivité d'un programme en place ou de l'efficacité d'une politique. Pour ne citer que cet exemple, la méthode de financement dite historique n'incite nullement à évaluer les extrants, elle ne fait que maintenir le niveau de ressources sans égard à la qualité des résultats obtenus , c'est à dire sans considération de la performance accomplie.

Il semblerait donc souhaitable que le Ministère se préoccupe davantage des résultats et qu'il ne se limite pas au contrôle des opérations et des ressources. Pour ce faire, il lui faudrait

opérationaliser différemment ses politiques et ses programmes de manière à mettre en parallèle les ressources investies et les résultats obtenus. Ainsi, dans le cas de la politique de l'adaptation scolaire, on aurait pu se fixer des cibles qui auraient permis d'imprimer le virage souhaité tout en contrôlant l'évolution des services. Par exemple, le Ministère aurait pu limiter le nombre d'admissions de certaines clientèles dans les écoles spéciales afin d'amener progressivement le réseau à offrir des services dans un milieu plus "normal". Il aurait pu déterminer que les structures dites spécialisées doivent se réorienter vers des formules de soutien aux commissions scolaires locales et établir un calendrier de réalisation. Suite à une analyse de situation, il aurait pu déterminer un nombre-cible d'enseignants à perfectionner. Il aurait pu aussi fixer une échéance aux commissions scolaires pour qu'elles se dotent d'une politique de services . Ainsi, le Ministère pourrait aujourd'hui évaluer l'impact de sa politique et mesurer les résultats obtenus. On peut donc conclure que si la formulation d'une politique peut demeurer ouverte et large, on se doit cependant de l'opérationaliser de manière à pouvoir en inférer des indices de mesure qui dépassent les seuls intrants.

RECOMMANDATION NO 1

Que le ministère de l'Education traduise ses politiques éducatives en objectifs opérationnels, c'est-à- dire mesurables, et qu'il évalue les résultats.

Il ne suffit cependant pas de définir précisément des objectifs pour les atteindre de façon automatique. La gestion de la politique de l'adaptation scolaire a mis en relief des lacunes importantes notamment en ce qui concerne la planification et la coordination du dossier. De par le rôle d'orientation qu'il remplit, le Ministère doit garantir la qualité des interventions. Lorque la coordination est déficiente, le développement des services peut friser l'anarchie, la gestion risque de se faire à la pièce.

Une structure complexe et décentralisée comme celle du réseau de l'éducation nécessite la mise en place de modalités de coordination particulières pour mener à bien l'implantation des orientations ministérielles. La coordination ministérielle doit assurer la diffusion de l'information de sorte qu'elle rejoigne tous les niveaux de gestion, elle doit s'assurer de la cohérence des interventions de toutes les unités concernées par la politique et elle doit définir les modalités de suivi et d'évaluation requises. Pour être efficace, une telle coordination doit être sous la responsabilité d'un gestionnaire de haut niveau investi d'un mandat qui lui permette de procéder avec l'autorité nécessaire.

Il ne semble pas opportun de constituer une coordination ministérielle extérieure ou indépendante des unités gestionnaires comme on l'a déjà fait. Il serait au contraire préférable de mettre à contribution les personnes les plus directement concernées par la gestion effective de la politique. Ici encore, l'expérience de la politique de l'adaptation scolaire est éloquente. Tant que le Sous-ministre responsable a piloté le dossier, il a évolué rapidement. Il suffit de songer aux sommes qui ont été dégagées pour les projets-pilotes, aux changements législatifs et administratifs qui ont été apportés pour voir l'importance d'une coordination de haut niveau. C'est suite au départ de personnes-clefs que le dossier, laissé aux mains de gestionnaires de première ligne, n'a plus reçu toute l'écoute et l'attention requises. Et c'est avec la restructuration du secteur de la planification du Ministère que le leadership a été repris. Comme toute politique a des répercussions aux plans financier, administratif et pédagogique, il s'avère primordial d'assurer la cohérence des interventions , ce qui ne peut être fait que par une personne qui a l'autorité pour le faire.

RECOMMANDATION NO 2

Que toute politique éducative d'envergure soit assortie d'une structure de coordination ministérielle formelle, sous la responsabilité d'un gestionnaire de haut niveau et constituée de représentants des unités directement impliquées dans la gestion de ladite politique.

La coordination est primordiale au moment de l'implantation d'une politique afin d'assurer la cohérence des interventions et le respect des orientations ministérielles. Toutefois, l'énergie que l'on déploie au lancement d'une politique est souvent de courte durée. Il n'est pas rare de voir une politique, même minutieusement préparée, s'étioler au moment de l'implantation ou en cours de gestion. Comme le souligne Perenteau,

> "La prise de décision dans le secteur public obéit à des règles et subit des influences qui la distingue nettement de la décision propre à l'entreprise privée"[1].

Il résume le processus de décision gouvernemental en quatre phases, soit: l'élaboration, la décision proprement dite, la mise en oeuvre et l'évaluation. Selon Perenteau, c'est souvent au passage de la décision à l'exécution que surviennent les difficultés et ceci, pour plusieurs raisons que l'on a évoquées en cours d'analyse soit, l'environnement, les objectifs et priorités, les facteurs institutionnels et les ressources. Les choix gouvernementaux sont fortement influencés par la dimension politique. Or, comme le rappelle avec justesse Perenteau,

> "Les gouvernants, travaillant essentiellement à court terme puisqu'ils ne sont jamais assurés de conserver leur poste très longtemps, ont tendance à accorder beaucoup plus d'importance à l'élaboration des décisions qu'à leur mise en oeuvre"[2].

Les hommes politiques préfèrent faire de l'effet immédiat qu' attendre des résultats qui risquent de n'apparaître que lorsqu'ils auront disparu. Or, une telle façon de faire contribue à l'inefficacité de la gestion publique et ne fait souvent que déplacer les problèmes plutôt que les solutionner.

L'étude de la politique de l'adaptation scolaire confirme le point de vue avancé par Perenteau. On a investi ressources et énergie pour lancer les orientations, pour "vendre" la politique mais on a ensuite laissé le milieu à lui-même et on ne s'est nullement préoccupé de la qualité des services mis en place ni des résultats obtenus. On a comme un malin plaisir à imputer toutes les responsabilités à la base, c'est-à-dire au milieu et on se défend bien de juger en disant que c'est le choix de la commission scolaire et qu'il faut le respecter.

---

[1] PARENTEAU, R. (1979). Pourquoi les bons résultats sont-ils si difficiles à réaliser dans le secteur public? Gestion, v.4, no 4. p.8.

[2] Ibid., p.16

Les hommes politiques ont tendance à croire qu'une fois leur décision prise, elle s'exécute automatiquement. S'ils n'ont pas intérêt à investir davantage dans le processus de mise en oeuvre, cela ne devrait pas être le cas pour les administrateurs publics, responsables au premier chef de la qualité de la gestion du système public. Les gestionnaires de la fonction publique doivent trouver les moyens de concilier le politique et l'administratif, le court terme et le long terme. C'est à eux qu'incombe la responsabilité d'exécuter les décisions politiques et d'en assurer le suivi. Aussi y aurait-il lieu d'accorder plus d'importance à la mise en oeuvre des politiques qu'on ne l'a fait antérieurement.

RECOMMANDATION NO 3.

Qu'une attention particulière soit accordée à l'exécution des politiques en assurant un suivi aux actions et en exerçant un véritable contrôle d'opportunité et d'efficacité.

Les chances de succès d'une politique tiennent , comme nous l'avons vu, à une foule de conditions sur lesquelles il n'est pas toujours possible d'agir. Cependant, il semble qu'une définition plus explicite des objectifs poursuivis, une coordination d'ensemble efficace et un plus grand souci d'évaluation en cours de gestion seraient de bonnes garanties de succès.

Si l'on peut souhaiter une meilleure façon de faire dans l'avenir, l'on ne peut se soustraire à l'effort de rechercher des moyens pour améliorer la situation dénoncée en regard de la politique de l'adaptation scolaire.

L'un des premiers éléments qui ressort de l'analyse et que confirment les réactions de divers organismes et de plusieurs personnes, c'est que le discours ministériel n'est pas clair ni compris de façon univoque. Le Conseil supérieur de l'éducation demande formellement au Ministre de préciser le concept d'intégration. Or, s'il est facile de définir l'intégration, il ne l'est pas autant d'en établir les critères. Doit-on faire des différences selon les clientèles en déterminant lesquelles sont intégrables? Ce serait une procédure un peu grossière car on admet aujourd'hui que la relation déficience/ incapacité/ handicap est fort variable selon les individus et l'environnement. Deux jeunes présentant le même niveau de déficience, par exemple, une surdité profonde, peuvent évoluer différemment et requérir un niveau de services et des modalités d'intégration différentes. Doit-on définir un niveau d'autonomie minimal comme critère d'intégration? Si oui, de quelle autonomie s'agit-il? Autonomie de fonctionnement dans l'environnement? Autonomie dans les habilités sociales de base? Doit-on exiger un minimum de capacités d'apprentissage des contenus enseignés dans le groupe? Voilà autant de points susceptibles d'entraîner de longues discussions sans compter tous les autres déterminants tels la préparation des intervenants, la disponibilité du personnel ou l'aménagement requis.

Comme l'intégration est un processus qui s'actualise de différentes façons selon les valeurs privilégiées dans le milieu, selon les besoins des jeunes, selon aussi les ressources disponibles, le Ministère ne peut décréter des critères applicables dans tout le réseau scolaire. Il peut cependant préciser que l'intégration n'est pas un objectif à poursuivre seul mais en conjonction avec des objectifs de formation et de développement et, qu'à ce titre, l'intégration scolaire est davantage un moyen qu'une fin. Il peut aussi distinguer intégration dans un milieu scolaire "normal" c'est-à-dire une école régulière et intégration en classe régulière. Il peut aussi fournir des indications sur les services jugés essentiels pour un soutien minimal. C'est ce que contiennent les plans d'organisation spécifiques qui ont été conçus en collaboration avec le MAS et qui devraient être diffusés sous peu. Ces plans d'organisation, sans spécifier des normes d'allocation, indiquent les ressources de soutien jugées essentielles selon les différentes catégories de jeunes handicapés ou en difficulté.

Si le Ministère ne peut imposer des règles rigides pour décider de l'orientation d'un jeune en particulier, il doit cependant planifier l'organisation générale du système en fonction des ressources disponibles et de l'équilibre d'ensemble. Ainsi, il doit définir les balises à l'intérieur

desquelles il va financer le système. Il doit aussi s'assurer que ses orientations sont respectées et que les intérêts des jeunes en difficulté sont protégés. Les actions engagées concernant la carte nationale et les mandats régionaux et supra-régionaux visent des objectifs d'encadrement général du système en arrêtant des paliers de services (local, régional et supra-régional) et en pointant les commissions scolaires chargées de mandats particuliers pour certaines clientèles plus lourdement handicapées.

L'obligation réglementaire qui est faite aux commissions scolaires de se définir une politique dont plusieurs éléments sont spécifiés veut assurer la visibilité des choix du milieu suite au consensus local. Compte tenu des changements qui sont survenus dans l'environnement, des règles du jeu maintenant en vigueur, il semble nécessaire que le Ministère précise son discours et qu'il situe clairement les responsabilités respectives des instances concernées.

Comme on l'a souligné en cours d'analyse, les pressions des parents et l'influence de l'OPHQ rendent difficiles des retours en arrière et on doit vivre avec les précédents créés. D'autre part, la conjoncture économique ne permet pas de répondre à l'ensemble des demandes. Enfin, le partage des pouvoirs fait en sorte que la responsabilité ultime de l'organisation des services revient à la commission scolaire, le Ministère se limitant à définir les grands encadrements.

Les rencontres tant avec les parents, les associations diverses qu'avec du personnel des commissions scolaires ont fait ressortir le manque d'information tant en regard des règles de financement, des pouvoirs des commissions scolaires qu'en regard de la loi et des règlements en vigueur. Malgré la demande de certains parents d'accroître le contrôle du Ministère sur les commissions scolaires, il ne semble pas que ce souhait fasse l'unanimité. Aussi, croyons-nous qu'il ne serait pas pertinent de modifier les règles du jeu mais qu'il faudrait les expliquer clairement.

Il apparaît donc nécessaire que le Ministère clarifie son discours et qu'il explicite les responsabilités réciproques des partenaires.

RECOMMANDATION NO 4.

Que le ministère de l'Éducation précise le sens qu'il donne aux objectifs de la politique de l'adaptation scolaire, notamment en ce qui concerne le concept d'intégration.

RECOMMANDATION NO 5.

Que le Ministère confie à la Direction de l'adaptation scolaire et des services complémentaires et à la Direction générale des régions la responsabilité de produire un outil d'information expliquant clairement la position du Ministère, le partage des pouvoirs (ministère/ commission scolaire/école/parents) et les moyens mis de l'avant(loi/règlements/règles de financement) pour concrétiser les intentions gouvernementales en regard des élèves en difficulté.

Depuis la parution de la politique, une nouvelle clientèle est venue s'ajouter à la responsabilité du MEQ. En effet, la Loi 71 modifiant la Loi sur l'instruction publique a supprimé la restriction concernant les jeunes autrefois qualifiés de non scolarisables. La prise en charge de ce nouveau groupe exige des modalités particulières d'organisation et une approche éducative adaptée. Le régime pédagogique actuel ne prévoit aucune mesure particulière pour cette catégorie de jeunes et il est loin d'être évident que les milieux se sentent à l'aise pour intervenir auprès d'eux. Jusqu'à maintenant, le Ministère n'a pas édicté de programmes pour ces élèves, il n'a pas non plus précisé la nature ni les modalités de prestation des services éducatifs à l'intention de ces jeunes. Il semble donc requis de procéder à une révision du régime actuel pour prendre en compte les besoins particuliers de cette clientèle.

RECOMMANDATION NO 6.

Que la Direction de l'adaptation scolaire et des services complémentaires en concertation avec la Division de l'organisation scolaire de la Direction générale des programmes, revoie le Régime pédagogique et fasse les recommandations nécessaires au Ministre de manière à prendre en compte les besoins particuliers des jeunes handicapés par une déficience mentale sévère à profonde ou présentant des psychopathologies importantes.

Que ces recommandations touchent notamment la nature des services à offrir, leur organisation concrète, le calendrier scolaire et les programmes.

L'étude de la politique a mis en relief les différences d'interprétation et de gestion des orientations gouvernementales. Les écarts relevés au plan de la gestion peuvent s'expliquer, en partie, par les particularités régionales et, en ce sens, elles sont normales et justifiées. Toutefois, les variations d'importance dans les critères d'attribution des ressources financières, dans les catégories de personnel financées, dans le dénombrement des clientèles sont le fruit d'une faiblesse de coordination et elles exigent des actions de redressement pour assurer cohérence et équité dans la prestation des services compte tenu , notamment, d'une conjoncture économique plus contraignante.

En période de croissance économique, l'on peut plus facilement tolérer un développement quelque peu anarchique si les ressources sont disponibles. Mais, lorsqu'il y a pénurie, les choix sont nécessaires et des balises s'imposent. Il n'est bien sûr pas question de suggérer des critères rigides d'utilisation des ressources ou de réclamer des ratios d'affectation, ce serait aller à l'encontre des principes mis de l'avant par les nouvelles règles budgétaires qui permettent l'entière transférabilité en vue d'offrir une plus grande autonomie aux commissions scolaires.Toutefois, cette responsabilisation accrue des milieux scolaires ne dispense pas le Ministère de veiller au grain. Il ne peut se soustraire au rôle qui est le sien d'assurer l'encadrement, la cohérence et l'efficacité du système scolaire.

Les lacunes relevées en regard de la coordination du développement des services aux jeunes en difficulté ont conduit à un état de fait avec lequel il faut aujourd'hui compter. L'on ne peut tout balayer du revers de la main et repartir à zéro. En effet, il y a du personnel en place, il y a des engagements à respecter. Cependant, et c'est ce qu'a décidé de faire le Ministère, on peut encadrer davantage le développement à venir. A cette fin, on a convenu d'arrêter une carte nationale des services spécialisés s'appuyant sur les points de service existants.

Toutefois, cette carte ne doit pas empêcher de poursuivre la régionalisation et doit demeurer un outil de planification souple et dynamique. Pour ce faire, la Direction générale des régions doit demeurer vigilante et jouer un rôle actif dans la coordination ultérieure du dossier.

RECOMMANDATION NO 7.

Que la Direction générale des régions coordonne le développement des services régionaux en prenant la carte nationale comme base de développement.
Que selon l'évolution des clientèles, les disponibilités budgétaires, la carte nationale soit mise à jour et les mandats des commissions scolaires modifiés en conséquence.

L'organisation actuelle du Ministère est une structure déconcentrée qui veut offrir l'avantage d'une réponse la plus adéquate possible aux particularités régionales. Dans ce contexte, la coordination centrale ne peut s'exercer efficacement que si elle s'appuie sur une rétroinformation régionale la plus précise possible. Pour procéder au développement des services dans un esprit de saine gestion, il importe d'abord de bien connaître la situation existante tant en regard des clientèles qu'en ce qui concerne les ressources disponibles.

Les directions régionales ont un rôle primordial d'animation à exercer dans les régions et elles ont aussi une responsabilité en regard de la planification d'ensemble des services éducatifs sur leur territoire.

RECOMMANDATION NO 8.

Que chaque direction régionale fasse une analyse des ressources de sa région, des clientèles potentielles et qu'elle soumette un plan de développement à la Direction générale des régions.

Si le Ministère doit se préoccuper d'une gestion plus rationnelle et plus équitable du système, il doit cependant demeurer attentif aux demandes de la population et ne pas renoncer à ses objectifs fondamenteux. Comme l'étude de cette politique l'a illustré, les demandes des parents se font de plus en plus pressantes en faveur de l'intégration.

La clientèle de l'adaptation scolaire représente environ 10% de toute la population scolaire. Les services qu'elle réclame sont généralement plus coûteux et les résultats pressentis le sont à long terme.

Le Ministère doit donc assurer le respect des droits de cette minorité pour qui le jeu de la démocratie est plus difficile.

Compte tenu que les commissions scolaires ont entière autonomie de gestion, qu'elles sont, en dernier essor, responsables du choix du service à offrir au jeune, l'on se doit de donner aux parents les moyens de faire valoir leurs revendications.

La Loi sur l'enseignement primaire et secondaire contenait des propositions valables pour assurer le processus démocratique. La Loi 3 ayant été déclarée anticonstitutionnelle, seule l'obligation faite à la commission scolaire de se définir une politique a été reprise dans le règlement sur le régime pédagogique. Or, on n'y retrouve aucune obligation de consultation des personnes concernées. Cette lacune mériterait d'être comblée.

RECOMMANDATION NO 9.

Que l'on maintienne l'obligation faite à chacune des commissions scolaires de se définir une politique mais que l'élaboration de cette politique soit soumise à la consultation des enseignants et des parents. Qu'à cette fin, l'on modifie la loi sur l'instruction publique pour y introduire les éléments de la Loi 3 touchant la création d'un comité consultatif formé majoritairement d'usagers, la définition de son rôle et pour y introduire le recours possible au protecteur du citoyen.

La politique à l'intention des jeunes en difficulté poursuit trois grands objectifs qui sont davantage des orientations que l'on laisse au milieu le soin de concrétiser. En effet, le partage actuel des pouvoirs donne peu de moyens de contraindre les commissions scolaires si ce n'est par le biais du contrôle budgétaire. Aussi, doit-on trouver des moyens d'évaluer l'impact de cette politique à partir d'indicateurs dont il faudrait convenir. Le système d'information de gestion du Ministère fournit déjà un bon nombre de données sur les intrants tels le nombre de ressources, l'évolution et la localisation des clientèles, les montants globaux consacrés aux services de l'adaptation scolaire etc. Il peut également renseigner sur le pourcentage d'élèves intégrés par catégorie, sur le nombre de jeunes en école spéciale et en classe fermée. Toutes ces indications nous fournissent un certain nombre de mesures qui illustrent les efforts consentis, par exemple au plan financier, et qui permettent des comparaisons notamment avec d'autres pays. Cependant, les données actuelles du Ministère ne permettent nullement de connaître les services effectivement disponibles ni de juger de leur qualité. Comme on n'est pas en mesure de savoir ce qui existe vraiment, il est difficile de juger du bien-fondé des critiques. De plus, les renseignements disponibles ne suffisent pas , dans le cas qui nous occupe , pour poser un jugement d'efficacité. Les élèves intégrés ont-ils de meilleurs résultats que ceux scolarisés en milieu fermé? Quel est le pourcentage des jeunes identifiés en difficulté qui terminent leurs études? Les jeunes handicapés intégrés en classe régulière sont-ils bien intégrés socialement? Les parents sont-ils satisfaits de l'éducation que reçoivent leurs enfants? Quelle est la durée moyenne des études selon les diverses catégories de jeunes? Autant de questions dont les réponses permettraient de juger des effets de cette politique et d'y apporter les ajustements nécessaires.

Une bonne part des informations utiles à de telles analyses pourrait être tirée du système de données dont dispose le Ministère en établissant différentes corrélations. D'autres, cependant, exigeraient des démarches particulières de la part des autorités.

RECOMMANDATION NO 10.

Que la Direction générale de la recherche et du développement inclue dans ses indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire des données sur les clientèles en difficulté ou handicapées.

RECOMMANDATION NO 11.

Que la Direction générale de la recherche et du développement initie des recherches pour évaluer les résultats des expériences d'intégration menées au Québec particulièrement en regard des acquis scolaires et sociaux.

D'autres recommandations pourraient être formulées mais celles que l'on vient de faire apparaissent comme les plus pertinentes parce qu'elles découlent de la lecture que l'on a faite de la situation et qu'elles répondent en bonne partie aux demandes du Conseil supérieur de l'éducation. De plus, elles s'avèrent des propositions susceptibles d'être suivies parce qu'elles ne demandent pas de modifications majeures au système, qu'elles tiennent compte des contraintes nouvelles qui sont survenues dans l'environnement, qu'elles respectent les valeurs sociales et ne remettent pas en question les objectifs initieux de la politique. Il reste à espérer que cette étude aura contribué quelque peu au développement d'une meilleure qualité de l'éducation offerte aux jeunes en difficulté.

7. CONCLUSION

7. CONCLUSION

L'analyse de l'élaboration, de l'implantation et de la gestion de la politique éducative à l'intention des jeunes en difficulté est une évaluation qu'on pourrait qualifier de "formative" par opposition à une évaluation "sommative" qui jugerait des résultats atteints. En effet, elle s'est essentiellement attardée à la définition du contenu de la politique, aux moyens mis de l'avant, aux structures en place, aux événements et aux processus administratifs utilisés pour atteindre les objectifs. Elle n'est qu'un des éléments de l'évaluation plus globale menée au Ministère en regard des services aux jeunes en difficulté.

Cette étude a confirmé les observations des analystes concernant la formulation et la gestion des orientations gouvernementales: objectifs flous, contradictoires et non opérationnels; attention insuffisante à l'implantation et au suivi des politiques.

Au terme de ce travail, on en vient à songer comme Wildavsky que les politiques gouvernementales sont des solutions...qui créent des problèmes, le plus difficile étant de concilier des impératifs d'ordre politique et une saine gestion.

On peut cependant espérer qu'une meilleure connaissance de la nature même des politiques et qu'une préoccupation accrue pour l'évaluation de ces dernières contribueront à améliorer la qualité de l'intervention gouvernementale.

ANNEXE A

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

Madame Nicole Ranger-Durocher

membre du COPEX	(1972-1976)
membre de la mission MAS-MEQ phase I	(1973-1979)
membre du comité directeur de la DGDP	(1980-1981)
membre de la mission MAS-MEQ phase II	(1982-1985)

Monsieur Jean Laliberté

coordonnateur de l'opération projets-pilotes	(1978-1981)

Monsieur Paul Lavallée

membre de la mission MAS-MEQ phase I	(1973-1979)
secrétaire de la mission MAS-MEQ phase II	(1982-1985)
représentant du MAS au comité pour le choix des projets-pilotes	(1979-1980)

Monsieur Maurice Lessard

coordonnateur de l'adaptation scolaire à la Direction générale des réseaux	(1976-1984)
membre du comité Mercier	(1979)
membre de sous-comités de travail de la mission MAS-MEQ phase II	(1982-1984)
membre du comité pour le choix des projets-pilotes	(1979-1981)

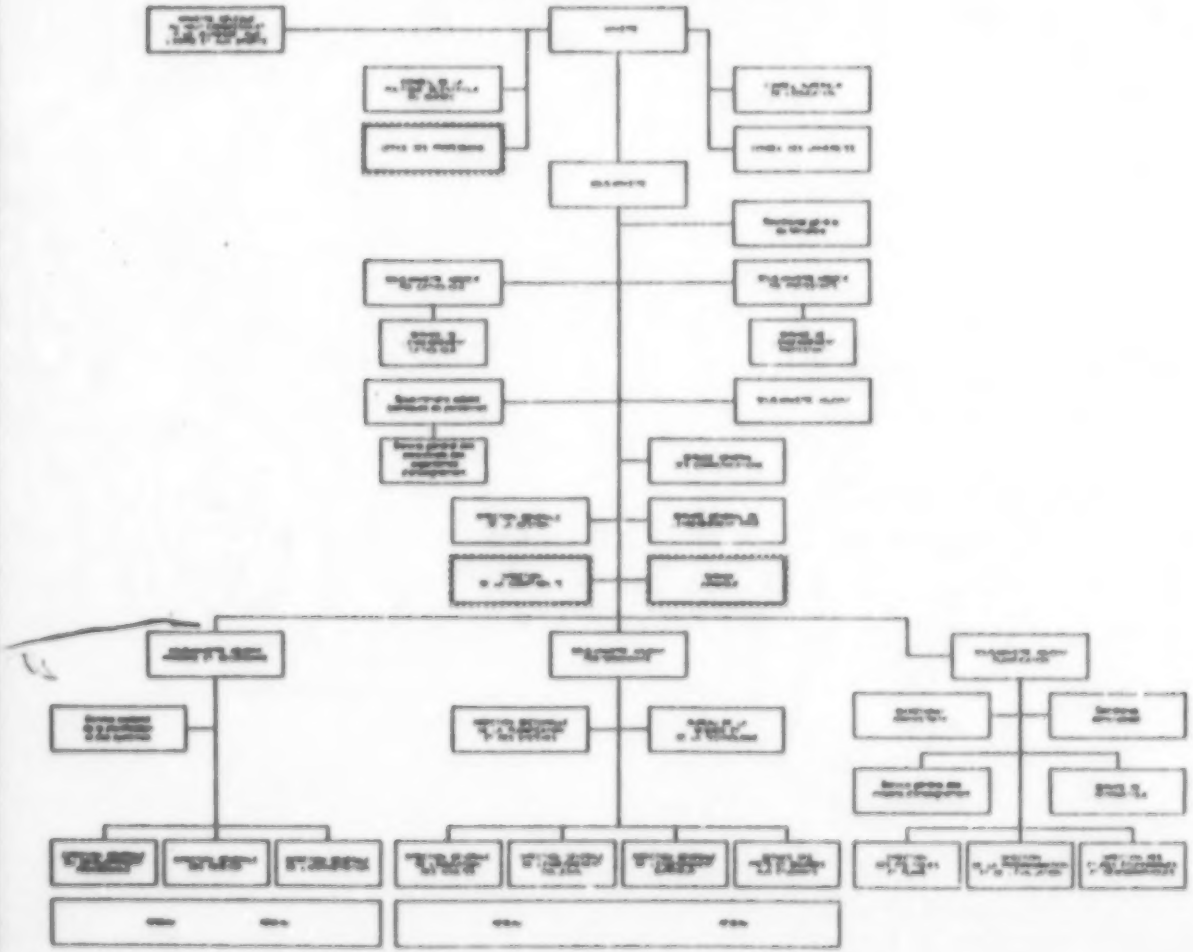
Monsieur Clifford W. Mc Cullogh

directeur général adjoint à la Direction générale du développement pédagogique et responsable du dossier de l'adaptation scolaire	(1976-1981)
membre du comité de rédaction de la politique	(1977-1978)
membre du comité directeur	(1980-1981)

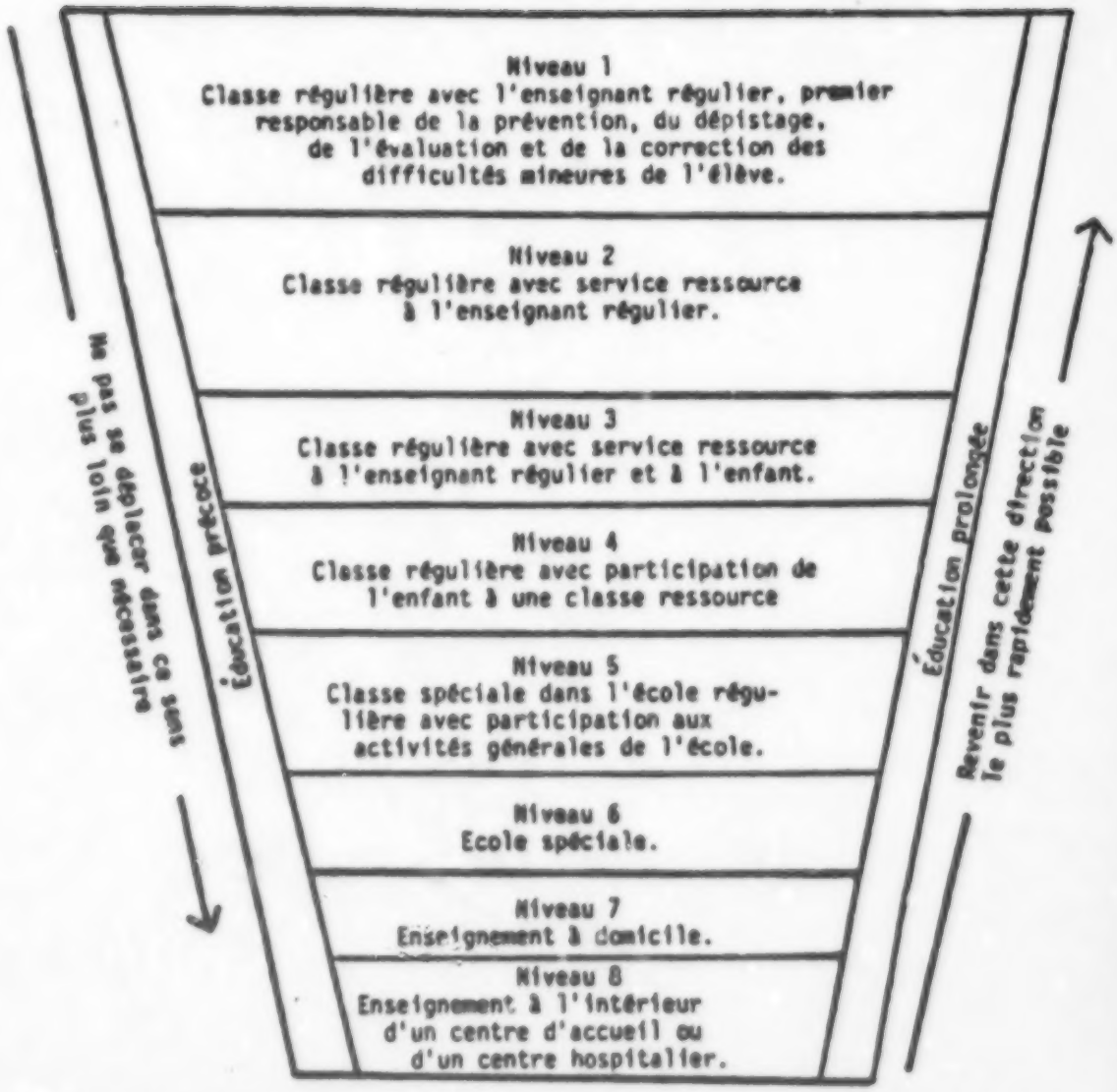
Monsieur Jean-Yves Roberge

rédacteur de la politique à titre de secrétaire du groupe de travail présidé par madame Thérèse Beron	(1977-1978)
membre du comité Mercier	(1979)
membre de sous-comités de travail de la mission MAS-MEQ phase II	(1983-1986)

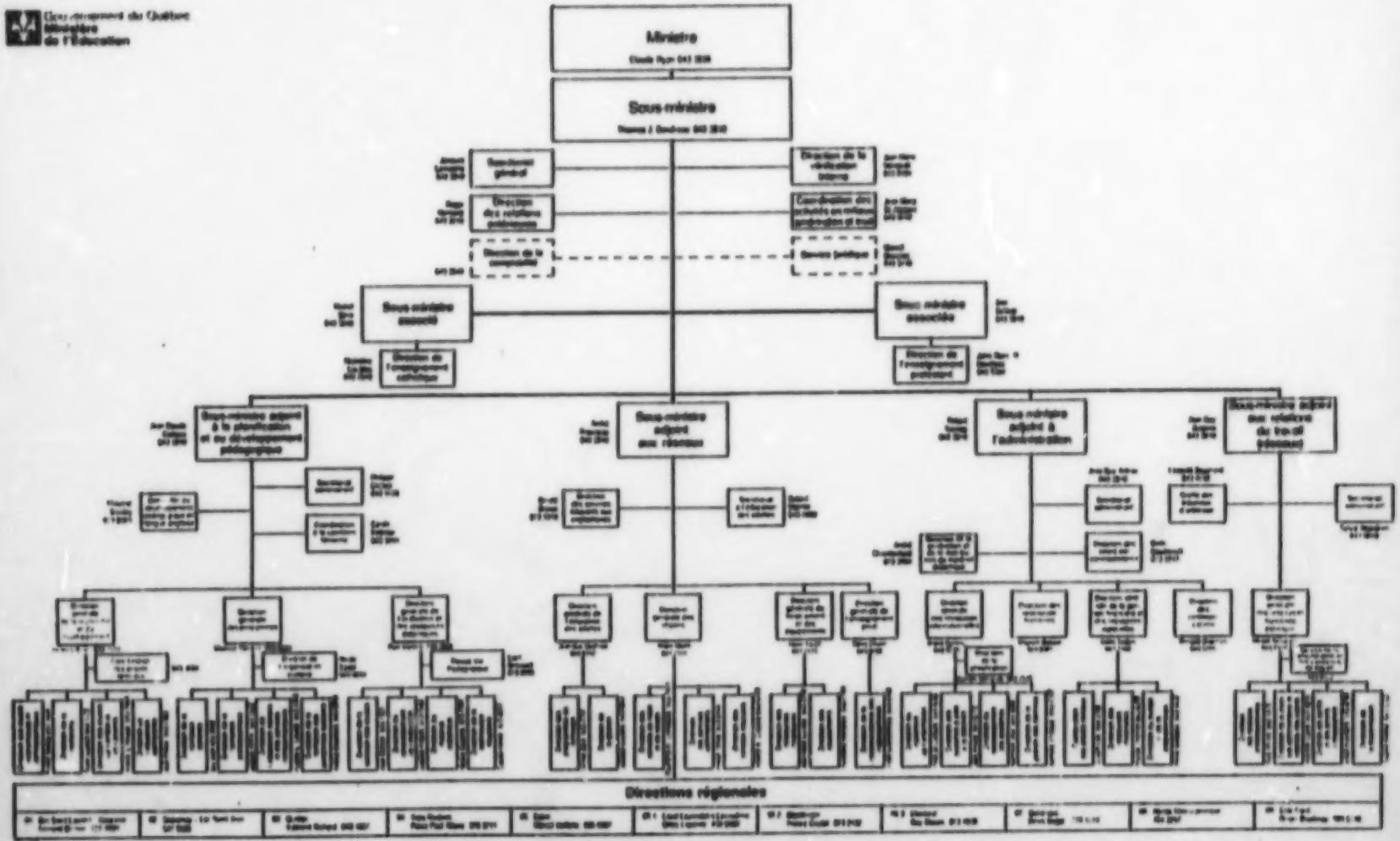
Structure administrative du ministère de l'Éducation en 1978-1979



ANNEXE C



(1) Adapté de B.R. Gearheart, Organisation and Administration of Educational Programs for Exceptional Children, Springfield, Ill., Thomas, 1974, p. 24.


Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
Ministre
Sous-ministre
Directions régionales

APPLICATION DES ACTIONS PREVUES DANS LA POLITIQUE POUR L'ENFANCE EN DIFFICULTE D'ADAPTATION ET D'APPRENTISSAGE

Le présent document situe l'application des différentes actions prévues dans la politique pour l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

Le premier tableau regoupe tous les éléments du plan ayant une portée d'ordre général alors que les tableaux suivants traitent des éléments spécifiques de la politique.

L'élaboration de tous documents pour une clientèle spécifique doit tenir compte des trois items suivants:

- Amélioration des services existants;
- Services à venir;
- Rôle des intervenants;

tout en respectant les postulats généraux des guides d'organisation spécifique.

APPLICATION DES ACTIONS PRÉVUES DANS LA POLITIQUE
POUR L'ENFANCE EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION ET D'APPRENTISSAGE

Code: D: Début de production
F: Fin de production
I: Implantation immédiate/MEQ
A: Application par les milieux
M: Mise à l'essai

Opérations – Éléments du Plan	Responsabilité	Collaboration	1978–1982 (Septembre 1978 – Novembre 1982)
Diffusion de la Politique "Enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage"	MEQ	DGDP	D — F
Élaboration d'un guide d'organisation général pour les enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage	DGDP	DER	D — F I — A —
- Philosophie d'organisation	SAS		D — F
- Modèles d'organisation : ensemble	SAS		D — F
- Collaboration avec le MAS	SAS	MAS	D — F
- Planification par les commissions scolaires - services à venir - amélioration des services existants	SAS		D — F
Préparation des intervenants - principaux: perfectionnement et sensibilisation (guide d'organisation générale)	DGDP SAS	DGCS/DGR DFP	D — F I — A —
- enseignants: - formation initiale	DFPE		D --- F I --- A --- D-E?
- perfectionnement (mise à jour, récupération)	DFPE		D — F A ---
- professionnels non-enseignants	SAS	DGR	
- sensibilisation	SAS	DFP	D — F I ---
- dans certains cas avec les enseignants	SAS	DFP	D — F I — A —
Élaboration d'un programme de langage	DGDP (SAS)		D — F IA —
Adaptation de programmes	DGDP (SAS)		I --- A ---
Préparation d'instruments adaptés de mesure et d'évaluation - tests critériés - bilan fonctionnel	DGDP (DGELA)		D — F/I.A.
Organisation favorisant les projets pilotes dans les milieux	DGDP (SAS)	DGR	D — F I — A ---
Mise en place du Comité de liaison MAS - MEQ	DGR		I —
Mise en place d'un Centre de repérage et d'analyse de la documentation	DGDP (SAS)		I —
Modification de la législation scolaire actuelle:	DGR		— F
- droit des enfants 4-5 ans / 16-21 ans		MEQ	
- droit des parents		DGR	
- normes de construction		DER	
- obligation des commissions scolaires		DGR	
- les articles incompatibles avec le concept de "normalisation"		DLA	
Modification des règles administratives et budgétaires	DGDP (SAS)	DGA	D — F
Planification du développement de services dans les régions	DGDP	DFR MAS DGA	D —
Coordination régionale des ressources - Prise en charge des régions - Prise en charge des protocoles d'entente MAS/MEQ - Décentralisation	DR		D —
Rédaction d'un répertoire des services existants par région	DR	MAS	
Les handicaps sensoriels			
Le handicap visuel:			
Dépistage précoce 0 à 6 ans - développement de services - développement de programmes	MAS	DGDP	
Élaboration d'un document de sensibilisation	DGDP (SAS)	DGR	D?? — F I —

NOTE: Tout changement de loi ou de règlement doit être "vulgarisé" par le MEQ et diffusé au grand public.

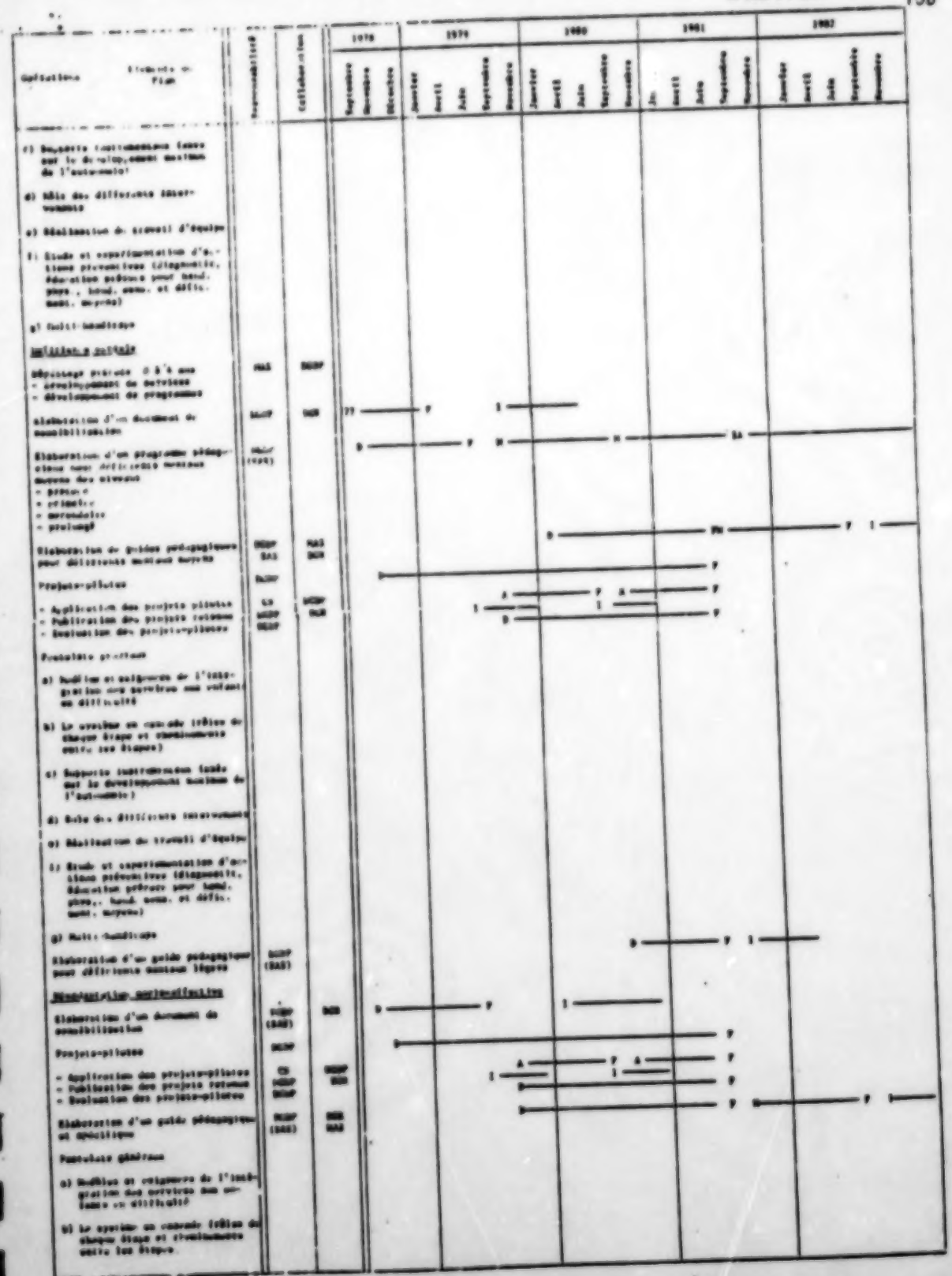
POUR L'ENFANT EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION ET D'APPRENTISSAGE

F: Fin de production
I: Implantation immédiate/MEQ
A: Application par les milieux
M: Mise à l'essai

Opération — Éléments du Plan	Responsabilité	Collaboration	Échéancier (1978: septembre, novembre, décembre; 1979, 1980, 1981, 1982: janvier, avril, juin, septembre, novembre)
Élaboration d'un guide d'organisation pour l'éducation précoce (4-5 ans) - modèle - intervenants	DGDP (SAS)	DGR MAS	D — F M — F I — A —
Élaboration d'un programme 4-5 ans	DGDP (SAS)	DGR	D — F M — F I — A —
Élaboration de cahiers d'instrumentation pédagogique	DGDP (SAS)		D — F I —
Projets-pilotes	DGDP		D — F
- Application des projets-pilotes	CS	DGDP	A — F A — F
- Publication des projets retenus	DGDP	DGR	I — I —
- Évaluation des projets-pilotes	DGDP		D — F
Élaboration d'un guide d'organisation spécifique	DGDP (SAS)	DGR	D — F IA —
Postulats généraux			
a) Modèles et exigences de l'intégration des services aux enfants en difficulté			
b) Le système en cascade (rôles de chaque étape et cheminements entre les étapes			
c) Supports instrumentaux (axés sur le développement maximum de l'autonomie)			
d) Rôle des différents intervenants			
e) Réalisation du travail d'équipe			
f) Étude et expérimentation d'actions préventives (diagnostic, éducation précoce pour hand. phys., hand. sens. et défic. ment. moyens)			
g) Multi-handicapé			
Le handicap auditif:			
Dépistage précoce 0 à 4 ans - développement de services - développement de programmes	MAS	DGDP	
Élaboration d'un document de sensibilisation	DGDP (SAS)		D — F I —
Élaboration d'un guide pédagogique - philosophie - démarche pédagogique pour - 4 - 5 ans (préscolaire) - primaire - secondaire - prolongé	DGDP (SAS)	DGR	D — F I — A —
Élaboration de cahiers d'instrumentation pédagogique	DGDP (SAS)	DGR	D — F I —
Projets-pilotes	DGDP (SAS)		D — F
- Application des projets-pilotes	CS	DGDP	A — F A — F
- Publication des projets retenus	DGDP	DGR	I — I —
- Évaluation des projets-pilotes	DGDP		D — F
Élaboration d'un guide d'organisation spécifique	DGDP (SAS)	DGR	D — F IA —
Postulats généraux			
a) Modèles et exigences de l'intégration des services aux enfants en difficulté			
b) Le système en cascade (rôles de chaque étape et cheminements entre les étapes)			
c) Supports instrumentaux (axés sur le développement maximum de l'autonomie)			
d) Rôle des différents intervenants			
e) Réalisation du travail d'équipe			

Code D: Début de production
F: Fin de production
I: Implantation immédiate/MEQ
A: Application par les milieux
M: Mise à l'essai

Objectifs / Éléments du Plan	Responsabilité	Collaboration	Échéancier (1978: Septembre, Novembre, Décembre; 1979, 1980, 1981, 1982: Janvier, Avril, Juin, Septembre, Novembre)
f) Étude et expérimentation d'actions préventives (diagnostic, éducation précoce pour hand. phys., hand. sens. et défic. ment. moyens)		\	
g) Multi-handicaps			
Les handicapés physiques			
Dépistage précoce 0 à 4 ans - développement de services - développement de programmes	MAS	DGDP	
Élaboration d'un document de sensibilisation	DGDP		D ——— F I ———
Élaboration de cahiers d'instrumentation pédagogique	DGDP (MAS)		D ——— F I
- Moyens techniques - Éducation précoce - Méthodes pédagogiques			D ——— F M ——— F D ——— F D ——— F D ——— F I
Projets-pilotes	DGDP (MAS)		D ——— F
- Application des projets-pilotes - Publication des projets retenus - Évaluation des projets-pilotes	CS DGDP DGDP	DGDP DGR	A ——— F A ——— F I —— I —— D ——— F
Élaboration d'un guide d'organisation spécifique	DGDP	DLA	D ——— F IA ———
Postulats généraux			
a) Modèles et exigences de l'intégration des services aux enfants en difficulté			
b) Le système en cascade (rôles de chaque étape et cheminements entre les étapes)			
c) Supports instrumentaux (axés sur le développement maximum de l'autonomie)			
d) Rôle des différents intervenants			
e) Réalisation du travail d'équipe			
f) Étude et expérimentation d'actions préventives (diagnostic, éducation précoce pour hand. phys., hand. sens. et défic. ment. moyens)			
g) Multi-handicaps			
N.B. Il est entendu que pour certains enfants le MAS organise les services thérapeutiques qui influencent la mobilité			
Les troubles graves d'apprentissage			
Élaboration d'un document de sensibilisation	DGDP	DGR	77D ——— F I ———
Élaboration d'un document sur les préalables	DGDP	DGR	D —— F I ——
Élaboration de cahiers d'instrumentation pédagogique			
- Français + 4 savoirs - Mathématique	DGDP (MAS)		Échéancier en coordination avec les autres services de la DGDP
Élaboration d'un guide de rééducation pédagogique	DGDP	DGR	D ——— F I ——
Élaboration d'un guide pédagogique spécifique	DGDP (MAS)	DGR	D ——— F IA ———
Postulats généraux			
a) Modèles et exigences de l'intégration des services aux enfants en difficulté			
b) Le système en cascade (rôles de chaque étape et cheminements entre les étapes)			



APPLICATION DES ACTIONS PRÉVUES DANS LA POLITIQUE
POUR L'ENFANCE EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION ET D'APPRENTISSAGE

Code D: Début de production
F: Fin de production
I: Implantation immédiate/MEQ
A: Application par les milieux
M: Mise à l'essai

Opérations / Éléments du Plan	Responsabilité	Collaboration	1978			1979					1980					1981					1982				
			Septembre	Novembre	Décembre	Janvier	Avril	Juin	Septembre	Novembre	Janvier	Avril	Juin	Septembre	Novembre	Janvier	Avril	Juin	Septembre	Novembre	Janvier	Avril	Juin	Septembre	Novembre
c) Supports instrumentaux (axés sur le développement maximum de l'autonomie)																									
d) Rôle des différents intervenants																									
e) Réalisation du travail d'équipe																									
f) Etude et expérimentation d'actions préventives (dépistage, éducation précoce pour handi. phys., handi. sens. et défic. ment. moyens																									
g) Multi-handicaps																									
N.B. Assurer un chapitre sur la prévention																									

Préparé par le Service d'adaptation scolaire
le 29 janvier 1979

BIBLIOGRAPHIE

ALLISON, G.T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. The American Political Science Review, v.58, no 3, 689-718.

ASSOCIATION DES CADRES SCOLAIRES DU QUÉBEC (1982). Avis de l'association des cadres scolaires du Québec sur la politique de l'adaptation scolaire du ministère de l'Éducation du Québec.

BELLAVANCE, M. (1981). Le ministère de l'Éducation du Québec et la gestion de l'enseignement supérieur. Administration publique du Canada, v.24, no 1, 79-91.

BELLAVANCE, M., PATRY, M., PARENTEAU, R. (1983). L'analyse des politiques gouvernementales. Québec: Les presses de l'université Laval.

BELLAVANCE, M., (1985). Les politiques gouvernementales. Élaboration. Gestion. Évaluation. Montréal: Agence d'Arc inc.

GEARHEART, B.R.. (1974). Organisation and Administration of Educational for Exceptional Children. Springfield, Ill. : Thomas.

LINDBLOOM, CHARLES E. (1968). The Policy Making Process. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.

MAYNTZ, R. (1979). Les bureaucraties publiques et la mise en oeuvre des politiques. Revue internationale des sciences sociales, v.31, no 4, 677-691.

MAJONE, G., WILDAVSKY, A. (1978). Implementation as Evolution. in Howard E. Freeman, ed., Policies Studies: Review Annual, v.2, 103-117.

MINTZBERG, H. (1980). Au-delà de la mise en oeuvre: la résistance à l'analyse des politiques. Gestion, v.5, no 1, 70-83.

O.C.D.E., Paris (1973). Les indicateurs de résultats des systèmes d'enseignement.

PARENTEAU, R. (1979). Pourquoi les bons résultats sont-ils si difficiles à réaliser dans le secteur public? Gestion, v.4, no 4, 7-17.

QUÉBEC (Province), Ministère de la Santé, de la Famille et du Bien-être social (1971). Orientation pour une politique de l'enfance inadaptée.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1972). Politiques pour la scolarisation des enfants en difficulté. (Document de travail).

QUÉBEC (Province), Ministère des Affaires sociales (1974). Les services à l'enfance: mémoire de programmes.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1976). L'éducation de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage au Québec, Rapport COPEX, tomes 1 et 2.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1978). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action; l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1979). L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation, Ministère des Affaires sociales (1979). Mission interministérielle MEQ/MAS pour la scolarisation optimale des enfants des établissements du Ministère des Affaires sociales; Rapport final.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation, Ministère des Affaires sociales (1979). Comité sur les services de santé et les services sociaux en milieu scolaire, y compris les services de réadaptation. Rapport aux sous-ministres des Affaires sociales et de l'Éducation. (Rapport Mercier).

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1980). La nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires pour l'année 1980-1981.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1981). Règlement concernant le régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1981). Règlement concernant le régime pédagogique du secondaire.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1982). Bilan de l'action projets-pilotes énoncée dans le chapitre V de l'École québécoise.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1985). Un petit rapport bien populaire. Analyse critique du rapport américain A Nation at Risk. The Imperative for Educational Reform.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1986). Indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1986). Règles budgétaires pour l'année scolaire 1986-1987.

QUÉBEC (Province), Ministère de l'Éducation (1986). Règles budgétaires 1986-1987. Document complémentaire sur la méthode de calcul des paramètres d'allocation.

QUÉBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1971). Rapport annuel 1969-1970; avis sur les inadaptés, pp 193-211.

QUÉBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1978). Rapport annuel 1976-1977; l'état et les besoins de l'éducation, pp 217-224.

QUÉBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1979). Commentaires sur la politique du ministère de l'Éducation à l'endroit des enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Rapport au Ministre de l'Éducation.

QUÉBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1984). La condition enseignante. Avis au Ministre de l'Éducation.

QUÉBEC (Province), Conseil supérieur de l'éducation (1985). Réussir l'intégration scolaire des élèves en difficulté. Avis au Ministre de l'Éducation.

QUÉBEC (Province), Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec (1981). L'intégration de la personne handicapée. État de la situation.

QUÉBEC (Province), Office des personnes handicapées du Québec (1984). A part...égale. L'intégration sociale des personnes handicapées: un défi pour tous.

RIPLAY, R.B., FRANKLIN, G.A. (1982). Bureaucraty and Policy Implementation. Illinois: The Dorsey Press.

VAN METER, D.S., VAN HORN, C.E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. Administration and Society, v.6, no 4, 445-488.

DATE DUE
OCT 0 8
ENAP-MONTRÉAL
DOCUMENTATION
CARR McLEAN, TORONTO FORM #38-297